

**Ганєв А. Е.**

аспірант

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ**

Визначено правові засади реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві. З'ясовано вади законодавчого визначення підстав, форм та порядку реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві, висловлено пропозиції щодо їх перспективного усунення.

***Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний суд, прокуратура, представницька функція прокуратури в адміністративному процесі, правові засади її реалізації.*

**Постановка проблеми.** Системні зміни, які відбуваються в державі, пов'язані з переорієнтацією діяльності органів виконавчої влади з виключно управлінської діяльності на обслуговуючу діяльність та діяльність ефективного публічного менеджера в тій чи іншій сфері суспільного життя, безпосередньо стосуються структурних та функціональних змін в інституті прокуратури. Прокуратура з наглядового органу поступово має перетворитися в орган, який має здійснювати представництво інтересів громадянина або держави в суді, що полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом, як це визначено у статті 23 Закону «Про прокуратуру», прийнятого 16 липня 2015 року. В адміністративному судочинстві, під час розгляду та вирішення адміністративних справ, представницька функція прокуратури здійснюється у двох формах: 1) представництва інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа неспроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист; 2) представництва законних інтересів держави у разі порушення або загрози 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 віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Таким чином, законодавчо визначені представницькі функції прокуратури в судовому процесі в цілому зумовлюють необхідність дослідження меха-

нізму реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному процесі, зокрема, як з позиції напрацювання дієвих правових засад такої діяльності, так і удосконалення практики їх реалізації.

**Метою** статті є з'ясування правових засад реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві. З огляду на поставлену мету в межах наукової статті доцільною є постановка таких завдань: визначення правових засад реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві, з'ясування вад законодавчого її визначення та висловлення пропозицій щодо їх перспективного усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Правові засади представництва прокурором інтересів громадян та держави в адміністративному судочинстві визначені на законодавчому рівні в Конституції України, Законі «Про прокуратуру» та Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Так, у статті 121 Конституції України визначено, що прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються, з-поміж іншого, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом [1]. Відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон) від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, однією із основних функцій прокуратури є представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом [2].

Аналіз норм перехідних положень цього закону дає можливість стверджувати, що основним завданням прокуратури в межах адміністративного судочинства є представництво інтересів громадян або держави в адміністративному суді і вже шляхом реалізації цієї функції прокуратура виконує другорядне завдання – нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Статтею 23 Закону визначено, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Законом визначено дві форми представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві: 1) представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Причому підстави для такого представництва мають бути обґрунтовані прокурором та підтверджені відповідними доказами; 2) представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози 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. Наявність таких обставин має обґрунтовуватися прокурором.

Законом обмежено право представництва прокурором в адміністративному суді: 1) у випадку представництва інтересів держави в особі державних компаній; 2) у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань.

Як виняток, представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора України або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Законом визначено порядок реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві, відповідно до якого: прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва; прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень; у разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу (наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи його законним представником або суб'єктом владних повноважень); прокурор в порядку здійснення представництва інтересів громадян або держави в адміністративному судочинстві має право: звертатися до суду з позовом (заявою, поданням); вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; отримувати інформацію, яка на законних підставах належить суб'єкту, який неналежно здійснює захист законних інтересів держави, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді; витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом; отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою; брати участь у розгляді справи; ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, поруше-

ній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Підстави для реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві визначено у статті 60 КАСУ, в якій зазначено, що прокурор з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, діючи в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави [3].

У випадку звернення прокурора до адміністративного суду в інтересах держави, він у позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача.

Таким чином, здійснивши загальний аналіз законодавчих актів, якими визначаються представницькі функції прокуратури в адміністративному судочинстві, можна зробити висновок, що правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві багатоаспектний, що відрізняє його від правових статусів у інших видах судочинства. Оскільки прокурор в адміністративному судочинстві представляє не лише інтереси громадян або держави в суді як законний представник, він також може набувати правового статусу позивача та відповідача.

Як було зазначено вище, в КАСУ лише частково визначено порядок реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві. Так, в частині 2 статті 60 КАСУ визначено, що прокурор, звертаючись до адміністративного суду з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді (незалежно від форми, в якій здійснюється представництво), повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва, передбачених частинами другою або третьою статті 23 Закону. Для представництва інтересів громадянина в адміністративному суді прокурор також повинен надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійс-

нення ним представництва. Невиконання прокурором вимог щодо надання адміністративному суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді має наслідком застосування положень, передбачених статтею 108 КАСУ, відповідно до яких суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених статтею 106 КАСУ, постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків.

Аналіз норм статті 60 КАСУ та статті 23 Закону дає можливість зробити висновок, що на законодавчому рівні закріплено лише підстави звернення прокурора до адміністративного суду з метою представництва інтересів громадянина або держави, процедура ж реалізації представницької функції прокуратури в них не визначена і частково урегульована на підзаконному рівні в наказі Генерального прокурора № 6 гн від 28 травня 2015 року «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень», який змінив аналогічний за назвою наказ від 28 листопада 2012 року № 6 гн [4]. У ньому, окрім підстав, визначено також форми представницької діяльності прокуратури в цілому і в адміністративному судочинстві зокрема. Так, представницька функція прокуратури в адміністративному судочинстві здійснюється шляхом підготовки і пред'явлення позову; вступу у справи, порушені за позовами (заявами, поданнями) інших осіб на будь-якій стадії їх розгляду; ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справах, порушених за позовом (заявою, поданням) іншої особи; участі у розгляді справ; захисту прав громадянина або інтересів держави при виконанні рішень судів. Цим наказом визначено, що організація представництва органів прокуратури та її посадових осіб у адміністративному судочинстві в Генеральній прокуратурі України та прокуратурах обласного рівня покладається на підрозділи представництва інтересів громадян та держави в судах.

Слід зауважити, що процесуальна форма вступу прокурора в адміністративну справу в КАСУ чітко не визначена, однак з аналізу норм вищевказаного наказу, можна засвідчити, що прокурор може вступати в адміністративну справу шляхом: 1) подання адміністративного позову для необхідності захисту інтересів громадян або держави у випадку порушення або загрози їх порушення, за наявності інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю), матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні, правопорушення, публікацій у засобах масової інформації, у тому числі мережі Інтернет, документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; 2) вступу у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) інших осіб на будь-якій стадії їх розгляду, якщо цього вимагає захист прав і законних інтересів громадянина або держави. З огляду на те, що процесуальна форма адміністративного су-

дочинства має письмовий характер, повідомлення прокурора про вступ у справу повинно бути оформлене також у письмовій формі, яке суд долучає до матеріалів адміністративної справи, і саме таким чином повинен іменуватися цей документ. Оскільки клопотання чи заява підлягають розгляду судом і можуть бути з тих або інших причин незадоволені (відхилені), їх розгляд передбачає з'ясування думки обох сторін. Як вірно зазначає В.М. Кравчук, рішення про вступ у справу з метою виконання покладених на нього повноважень прокурор приймає самостійно, тобто реалізує своє імперативне право [5, с. 35–39]. Однак існують випадки обов'язковості вступу прокурора у адміністративну справу, зокрема при розгляді судами справ про: стягнення шкоди за кошт державного бюджету; звільнення від арешту майна, яке стягується в дохід держави; надання особі психіатричної допомоги у примусовому порядку; усиновлення дітей іноземними громадянами.

Не ставлячи в межах даної статті завданням аналіз реалізації представницької функції прокуратури на усіх стадіях розгляду адміністративної справи, що має бути предметом окремого наукового дослідження, звернемо увагу на певні недоліки реалізації прокурором процесуальних повноважень в адміністративному судочинстві, які були виявлені нами в результаті аналізу судової практики. Так, до найбільш поширених слід віднести такі: ненадання до адміністративного суду доказів, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх законних інтересів; відсутність визначення у позовній заяві (заяві, поданні, письмовому повідомленні про вступ у справу), в чому полягає порушення інтересів держави; відсутність обґрунтування необхідності захисту інтересів держави; незазначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах; неподання документа (зокрема з позовною заявою), що підтверджує повноваження особи, яка підписала адміністративний позов (за правилами ч. 2 ст. 58 КАС України, повноваження законних представників підтверджуються документами, які підтверджують займану посаду); подання позову прокурором як позивачем за наявності органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах та наявності відповідної компетенції у такого органу; помилкове (неправильне) визначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах; ненадання до суду доказів на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги; неприбуття прокурора на попереднє судове засідання чи на судове засідання без поважних причин та неподання заяви про розгляд справи за його відсутності; пропущення строків подання адміністративного позову (зокрема, застосування загального строку подання адміністративного позову, а не спеціального, у тому числі, наприклад, у порядку ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру») та ін.

Висновок. Таким чином, неурегульованість на рівні КАСУ та Закону «Про прокуратуру» загальної процедури реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві та відсутність на підзаконно-

му рівні чітких алгоритмів діяльності прокурора щодо подання, підтримання позовних вимог, спрямованих на захист законних прав та інтересів громадян та держави на усіх стадіях судового процесу, гальмує ефективність прокурорського представництва в адміністративному процесі, а тому така діяльність має здійснюватися у межах та у порядку, визначеному в Законі «Про правові засади забезпечення прокуратурою представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень», який очевидно потребує розробки та впровадження.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // ВВР України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (зі змінами та доп.) // ВВР України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
4. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=151874](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151874).
5. Кравчук В. Особливості реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві / В. Кравчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 5. – С. 35–39.
6. Про Довідку 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 : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 14 від 18.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Uzagal\\_sud\\_prak/Uzagalnenna\\_uchast\\_prokurora\\_adminsudochinstvo.doc](http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Uzagal_sud_prak/Uzagalnenna_uchast_prokurora_adminsudochinstvo.doc).

**Ганев А. Э. Правовые основы представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном суде.** Определены правовые основы реализации представительской функции прокуратуры в административном судопроизводстве. Выявлены недостатки законодательного определения оснований, форм и порядка реализации представительской функции прокуратуры в административном судопроизводстве, высказано предложение по их перспективному устранению.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный суд, прокуратура, представительская функция прокуратуры в административном процессе, правовые основы ее реализации.

**Hanyev A. E. Tax monitoring as a specific form of tax control: foreign experience.** The article defines the legal basis of the representative function implementation prosecutors in administrative proceedings. Clarifications defects grounds legislative definition, forms and order of the representative function of prosecutors in administrative procedures, the proposals for their prospective elimination.

It was found that the legal basis of representation prokurom interests of citizens and the state administrative sudochystvi by: 1) the legislative level in Article 112 of the Constitution of Ukraine, Article 23 of the Law of Ukraine "On Prosecution" and Articles 60 and 61 of the Code of

Administrative Procedure of Ukraine; 2) subordinate level - the Order of the Prosecutor General №6 flexible on May 28, 2015 "On the organization of the prosecution as to represent the interests of citizens or the state in court for their protection and the execution of judicial decisions."

The study concluded that neurehulovanist at CSSA and the Law "On Prosecutor's Office" general procedures for implementing representative function of prosecutors in administrative proceedings and lack of law level of clear algorithms of the prosecutor on filing, maintenance claims aimed at protecting the legitimate rights and interests of citizens and States at all stages of the judicial process hinder the effectiveness of prosecutors' offices in the administrative process, and therefore such activities should be carried out within the limits and in the manner prescribed by the law "On the legal basis to ensure prosecutors represent the interests of citizens or the state in court and to protect them in the performance of judicial decisions" which obviously requires the development and implementation.

**Keywords:** *administrative proceedings, administrative court, the prosecution, the prosecution representative function in the administrative process, the legal basis for its implementation.*

Надійшла до редакції 03.12.2015

**Закарян Б. Н.**

здобувач

(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 347.73

## **ЗАГАЛЬНА ПРИРОДА ПРАВОВІДНОВЛЕННЯ ЯК РІЗНОВИДУ ПРАВАЗАСТОСУВАННЯ У ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИНАХ**

Розглянуто загальну природу правовідновлення у податковому праві. Продемонстровано взаємозв'язок конституційного обов'язку платника податків та правореалізації у податкових правовідносинах. Виявлено специфіку правозастосування та мету податкового правовідновлення, проведено їх загальне співставлення із іншими формами правореалізації.

**Ключові слова:** *податкові правовідносини, податковий обов'язок, правозастосування, правовідновлення у податковому праві.*

**Постановка проблеми.** Податковий обов'язок платника податків було одразу закріплено статтею 67 Конституції України серед конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. За ним "кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом" [1]. Тим самим держава підкреслює особливу суспільну важливість загальнообов'язковості сплати усіма податків і зборів, орієнтує на дотримання кожним суворої законності у податковій сфері та позначає свою рішучість в охороні та захисті податкових правовідносин. З огляду на це, питання природи правовідновлення порушених податкових