



УДК 342.95

## НОВЕЛІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІЇ СУДОВО-ПРОКУРОРСЬКОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУДОВОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ У ЗВ'ЯЗКУ З ПРИЙНЯТТЯМ У 2016 РОЦІ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Карпунцов В.В., к. ю. н.,  
народний депутат України

Стаття присвячена встановленню відповідності сучасних новел чинного законодавства, яким урегульовано функцію судово-прокурорського представництва в адміністративному судочинстві сутності зазначеної функції та визначенню пропозиції щодо вдосконалення законодавства з метою гарантування відповідності.

**Ключові слова:** прокурор, суд, представництво, адміністративне судочинство, реформа.

Статья посвящена установлению соответствия современных новел действующего законодательства, которым урегулированы функцию судебного-прокурорского представительства в административном судопроизводстве сущности указанной функции и определению предложений по совершенствованию законодательства с целью гарантирования соответствия.

**Ключевые слова:** прокурор, суд, представительство, административное судопроизводство, реформа.

Carpuntsov V.V. LEGAL REGULATION NOVELIZATION OF THE JUDICIAL OFFICES FUNCTIONS IN THE JUDICIAL ADMINISTRATIVE PROCESS IN CONNECTION WITH THE ADOPTION IN 2016 OF THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE.

The article is devoted to establishing compliance of the current legislation modern novels, which regulated the judicial representation function in administrative proceedings with the specified function entity and defining proposals to improve the legislation to guarantee mentioned compliance.

**Key words:** Prosecutor, court, representation, administrative proceedings, reform.

**Постановка проблеми.** Внесеними змінами до Конституції України [1] у частині правосуддя передбачено включення статті 131-1, якою визначено статус прокуратури, до складу Розділу VIII «Правосуддя», що зумовило збереження функції судово-прокурорського представництва серед функцій прокуратури та надання їй особливого змісту як функції правозахисної спрямованості, що прямо передбачено ч.1 ст.23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [2]. З метою забезпечення відповідності конституційно-правового статусу прокуратури, у частині функції судово-прокурорського представництва були внесені зміни до Кодексу адміністративного судочинства України [3] (далі – КАСУ) задля вдосконалення правового регулювання адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурора. За таких обставин виникає питання встановлення міри і ступеню відповідності законодавчих новел меті й функції судово-прокурорського представництва в адміністративному судочинстві.

**Ступінь розробленості проблеми.** Проблему вдосконалення адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурора аналізували О.В. Агеев, О.В. Анпілогов, О.В. Бачун, В.І. Заяць та інші. Більшість наукових досліджень присвячена загальним питанням формування належного правового статусу прокуратури та ефективності виконання прокурором повноважень у судових провадженнях та при здійсненні функції нагляду (Ю.М. Грошевой, Л.М. Давиденко, П.М. Каркач, М.В. Косюта, І.А. Павлунік, М.В. Руденко, О.В. Червякова та інші). Окремо слід згадати про роботи С.В. Прилуцького,

присвячені питанням судової влади, у межах якої певна увага була приділена і прокуратурі. Проте теоретичний доробок вказаних та інших вчених дозволяє критично проаналізувати особливості правового регулювання функції судово-прокурорського представництва у чинному законодавстві.

**Мета статті** – встановити відповідність сучасних новел чинного законодавства, яким урегульовано функцію судово-прокурорського представництва в адміністративному судочинстві, сутності зазначеної функції та запропонувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства з метою гарантування відповідності.

**Викладення основного матеріалу.** Встановлення відповідності сучасних законодавчих новел правозахисній спрямованості функції судово-прокурорського представництва, у тому числі й у сфері судової адміністративної юрисдикції, передбачає, насамперед, розкриття сутності й змісту цієї функції.

Так, на думку О.В. Анпілогова, функція судово-прокурорського представництва в судовому адміністративному процесі полягає у вчиненні трьох комплексів процесуальних дій: підготовка та подання адміністративного позову, представництво на стадії попереднього судового розгляду, участь у розгляді справи. На стадіях перегляду судових рішень дослідником було доведено доцільність виділення загальної правосуб'єктності та певних особливостей. Так, загальна правосуб'єктність прокурора стосується:

а) здійснення функції представництва, у зв'язку з чим прокурор не має права заявляти самостійні вимоги, але має право на вчи-

нення від імені особи, яку він представляє, усіх процесуальних дій, що може вчинити ця особа;

б) прокурор може вступити у справу в будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави та суспільства, і зобов'язаний своєчасно вжити передбачених законом заходів до усунення порушень закону, хоч би від кого вони виходили;

в) подання відповідних процесуальних актів-документів, які є юридичною підставою щодо захисту прокурором прав і свобод громадян, повинно здійснюватись у порядку та на умовах, визначених нормами Кодексу адміністративного судочинства України [4, с.15-16].

Частиною першою ст.23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII встановлено, 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.

Отже, функція судово-прокурорського представництва реалізується в процесуальній формі і стосується комплексу вчинених дій та процедур, які мають особливості, залежно від стадії судового адміністративного процесу.

Правова визначеність процедур реалізації функції судово-прокурорського представництва в судовому адміністративному процесі зумовлює доцільність приєднання до думки О.Р. Михайленка стосовно визначення наступних його рис: офіційність, публічність представництва конституційного рівня, значення самостійної функції прокуратури (поряд із наглядовими функціями і підтриманням державного обвинувачення в суді, є окремим видом прокурорської діяльності), відсутня потреба в оформленні довіреності, законодавча визначеність підстав реалізації функції представництва, відсутність особистого інтересу, постійний характер [5, с. 245]. Проте конституційна модернізація функцій прокуратури, що отримала закріплення в профільному законі, вимагає внесення коректив у сформульовані О.Р. Михайленком риси судово-прокурорського представництва, а саме – розмежування цієї функції із функцією нагляду, а також недоцільність встановлення постійного характеру цієї функції, враховуючи, що вона реалізується тільки за наявності підстав та в порядку, передбаченому чинним законодавством.

Вимога обґрунтованості наявності підстав здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді прямо передбачена ч.ч. 2-4 ст.23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Наявність підстав повинна бути підтверджена судом, у зв'язку з чим прокурор повинен усвідомлено дослідити інформацію як джерело виявлення доказів щодо наявності чи відсутності підстав здійснення представництва.

У п. 3 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів

громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 № 6 наведено відкритий перелік відомостей, із яких можна отримати докази щодо наявності підстав представництва. Зокрема, до них належить інформація від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю), яка надходить до прокуратури; матеріали кримінальних проваджень, справ про адміністративні (у тому числі корупційні) правопорушення; публікації в засобах масової інформації (у тому числі в мережі Інтернет); документи, розміщені у Єдиному державному реєстрі судових рішень; звернення фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; інші джерела.

Наявність вимоги обґрунтованості підстав судово-прокурорського представництва означає необхідність проведення прокурором попередньої перевірки інформації, отриманої з відомостей, перелік яких встановлено вищезазначеним наказом Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 №6 [6]. При проведенні перевірки Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII прокурору надані права:

- отримувати інформацію, яка на законних підставах належить суб'єкту владних повноважень, вимагати й отримувати від нього матеріали та їх копії;

- витребувати за письмовим запитом у суб'єкта владних повноважень документи й матеріали, ознайомлюватись та безоплатно отримувати з них копії у разі, якщо суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, відсутній, а також отримувати усні або письмові пояснення від посадових та службових осіб.

Обґрунтованість підстав процесуального представництва повинна бути підтверджена документально, а відповідні акти-документи як письмові докази чи докази у іншій формі, не заборонені законом (наприклад, в електронній формі), відомості про свідків обставин, що можуть слугувати доказом при визначенні наявності підстав представництва, повинні бути долучені до позову.

КАСУ (ч.2 ст.60) встановлено такі форми звернення прокурора до адміністративного суду з метою здійснення представництва інтересів громадянина або держави: адміністративний позов (подання), апеляційна, касаційна скарга, заява про перегляд судового рішення Верховним Судом України або про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

При зверненні до адміністративного суду необхідно перевірити дотримання строку звернення до адміністративного суду, встановленого ст.99 КАСУ, адже відповідно до ч. 4 ст.102 КАСУ правила поновлення та продовження процесуальних строків на строки звернення до адміністративного суду не поширюються.

Визначаючи особливості новелізації врегулювання функції судово-прокурорського представництва, слід вказати, у першу чергу, на деталізацію процедур встановлення під-



став реалізації вказаної функції. Така деталізація забезпечена: встановленням переліку відомостей, які можуть бути використані як докази наявності підстав здійснення представництва; визначенням прав прокурора при проведенні процедур встановлення обґрунтованості підстав; регламентацією прав прокурора при здійсненні функції представництва. Зокрема, відповідно до ч. 6 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, під час здійснення представництва в адміністративному судочинстві прокурор має право у порядку, передбаченому процесуальним законом, на:

- 1) звернення до суду;
- 2) вступ у справу на будь-якому етапі судового провадження;
- 3) ініціювання перегляду судових рішень;
- 4) участь у розгляді справи;
- 5) участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;

6) з дозволу суду – на ознайомлення з матеріалами справи та матеріалами виконавчого провадження, здійснення виписок з них, отримання безоплатних копій документів, що знаходяться у матеріалах справи, чи виконавчого провадження.

Отже, права прокурора при здійсненні представництва урегульовані матеріальною нормою, встановленою у профільному законі, а процедури реалізації цих прав – процесуальною, передбаченою КАСУ.

Серед новел врегулювання реалізації функції судово-прокурорського представництва слід вказати про застосування вимог ст. 108 КАСУ, якою встановлено підстави та порядок, передбачені для випадків залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви у разі, якщо прокурор не виконає вимоги щодо надання адміністративному суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді. Крім того, відповідно до абз. 2 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, передбачено право громадянина, його законного представника або суб'єкта владних повноважень оскаржити в суді наявність підстав для представництва.

Такою законодавчою новелою було усунено проблему, пов'язану з існуванням факту ігнорування прокурором відсутності бажання громадянина брати участь у розгляді справи у разі здійснення прокурором представництва його інтересів. У судовій практиці ці випадки були урегульовані на підставі ч. 3 ст. 61 КАСУ, якою передбачено залишення позовної заяви без розгляду, коли особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і в інтересах якої подана заява чи адміністративний позов, не підтримує заявлених вимог.

Разом з тим, можна передбачити й інший спосіб гарантування законності при вирішенні питання щодо встановлення обґрунтованості підстав здійснення судово-прокурорського представництва, а саме – закріпити таку умову як згоду (у будь-якій формі – усній чи письмовій) особи, в інтересах якої прокурор

звертається до суду, виступити позивачем у справі. При запровадженні такої пропозиції вважалося передбачити виникнення проблем, пов'язаних із необхідністю встановлення наявності (чи відсутності) факту тиску на особу, на захист інтересів якої виступає прокурор, з метою отримання відмови від позову. За таких обставин практично неможливо передбачити, якою має бути процесуальна компетенція прокурора, враховуючи наявність фактичних і юридичних підстав для здійснення представництва.

Звернення до наукових підходів щодо визначення сутності функції судово-прокурорського представництва дозволяє виділити підхід, за яким відзначено її комплексний характер, що полягає у поєднанні процесуальної форми реалізації компетенції щодо здійснення представництва з метою захисту інтересів громадянина або держави в суді та процедур встановлення обґрунтованості підстав здійснення представництва, які не визначені у жодному процесуальному кодексі, включаючи КАСУ, проте вимога здійснення таких процедур презюмується. До завдань судово-прокурорського представництва віднесені:

а) відновлення прав і законних інтересів людини, громадянина, держави;

б) вжиття заходів з усунення причин та умов, які сприяють порушенню прав і законних інтересів людини, громадянина, держави;

в) притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, винних у порушенні прав і законних інтересів людини, громадянина, держави [7, с. 465-466].

З наведеним підходом складно сперечатись, проте новелізоване законодавство про правовий статус прокуратури та відповідні повноваження прокурора в судовому процесі (включаючи адміністративний) не передбачає встановлення актів прокурорського реагування на порушення законності. Натомість ч. 7 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014

№ 1697-VII передбачено обов'язок здійснення визначених законом дій щодо порушення відповідного провадження в разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення під час здійснення судово-прокурорського представництва. Виходячи з приписів профільного закону, усунення причин та умов, які сприяють порушенню прав і законних інтересів людини, громадянина, держави здійснюється тільки на підставі та в межах правосуб'єктності прокурора в судовому процесі (у тому числі – в адміністративному).

Стосовно мети судово-прокурорського представництва, у її визначенні серед вечних відсутні принципові заперечення, а тому відповідний підхід можна назвати ustalеним. Так, метою представництва визначено посилення гарантій захисту від неправомірних посягань на найвищі соціальні цінності: людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку, економічну, майнову, екологічну безпеку держави [7, с. 466]. Дослідники проблеми сутності діяльності прокуратури в різних формах (О.В. Анпілогов,



І.І. Когутич, О.Р. Михайленко, В.Т. Нора та інші) відзначають суто правозахисну мету судово-прокурорського представництва.

Узагальнюючи наведені наукові положення, а також спираючись на ч.1 ст.23 Закону України «Про прокуратуру», можна зазначити про правозахисну мету діяльності прокурора у формах, на підставах і в спосіб, передбачений процесуальним законодавством, зокрема – КАСУ. Така мета є дещо «звуженою» порівняно з тією, що обґрунтована вченими, проте не суперечить конституційним приписам щодо місця прокуратури в системі органів державної влади, із віднесенням її структурно до системи правосуддя (Розділ VIII Конституції України).

Для вирішення питання про встановлення належності судово-прокурорського представництва до певного виду, необхідно зазначити про існування чотирьох видів представництва: добровільного, законного, громадського, офіційного. Враховуючи, що функція представництва прокуратурою інтересів держави встановлена у Конституції України (ст. 131-1), на відміну від інших видів законного представництва, які встановлені у процесуальних законах (кодексах), судово-прокурорське представництво слід віднести до особливого виду законного представництва. Таке його визначення впливає з приписів ч. 8 ст. 56 КАСУ, де прямо встановлено належність до законного представництва відповідної процесуальної діяльності органів та інших осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Встановлення Основним Законом України функції судово-прокурорського представництва надає йому особливого значення конституційних гарантій захисту прав, свобод та інтересів громадянина і держави в судах.

**Висновки.** Судово-прокурорське представництво віднесено до особливого виду законного представництва і названо представництвом особливого роду, здійснення якого спрямоване на посилення системи правового захисту. Функція судово-прокурорського представництва реалізується в процесуальній формі певних дій і процедур, які характеризуються особливостями, залежно від стадії судового адміністративного процесу. У зв'язку з цим, доречно вказувати не про єди-

ну процесуальну форму, а про процесуальні форми реалізації судово-прокурорського представництва при вирішенні справи адміністративної юрисдикції в адміністративних судах першої інстанції та при перегляді судових рішень, а також про відповідну процесуальну відокремленість.

Новелізація правового регулювання реалізації функції судово-прокурорського представництва виявилась, насамперед, у деталізації відповідних підстав і процедур, що є, безумовно, позитивним. Однак, до недоліків чинного законодавства можна віднести закріплення відомостей, з яких можна отримати інформацію щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень у відомчому нормативно-правовому акті – наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 № 6. Крім того, слід вказати про необхідність врегулювання процедур перевірки обґрунтованості підстав процесуального представництва, враховуючи дискреційний характер її здійснення, що впливає з аналізу чинного законодавства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 №1401-VII // Відомості Верховної Ради України, 2016, № 28 (08.07.2016), ст. 532.
2. Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 2-3 (16.01.2015), ст. 12.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 №2747-IV //Офіційний вісник України, 2005, № 32 (26.08.2005), ст. 1918.
4. Анпілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.07 / О.В. Анпілогов / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 21 с.
5. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підручник / О.Р. Михайленко. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 336 с.
6. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № 6// Інформаційно-аналітична система «Ліга-Закон» станом на 20.01.2017р.
7. Прокурорський нагляд в Україні: підручник / за ред. В.Т. Нора. – К.: Ін Юре, 2011. – 592 с.