

15. Козуб І.Г. Правове регулювання праці осіб зі зниженою працездатністю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І.Г. Козуб ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 20 с.
16. Сівков С.В. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Сівков. – К., 2013. – 216 с.
17. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
18. Устінова-Бойченко Г.М. Взаємозв'язок цивільної дієздатності та трудової дієздатності / Г.М. Устінова-Бойченко // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 725–727 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).

УДК 347.963

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРАТУРОЮ УКРАЇНИ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ

### FEATURES OF FORMS OF REPRESENTING OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE OF THE INTERESTS OF A CITIZEN OR STATE IN THE ADMINISTRATIVE COURT

Суховетрук І.І.,  
здобувач

*Державного науково-дослідного інституту МВС України*

У статті досліджуються теоретичні та практичні питання здійснення представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Висвітлюються форми реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві. Аналізуються повноваження прокурора щодо встановлення підстав представництва, а також практика їх реалізації.

**Ключові слова:** прокуратура, представництво інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, функції прокуратури, повноваження прокурора, підстави представництва, форми представництва.

В статье исследуются теоретические и практические вопросы осуществления представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном суде в соответствии с Законом Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года. Освещаются формы реализации прокуратурой функции представительства интересов гражданина или государства в административном судопроизводстве. Анализируются полномочия прокурора по установлению оснований представительства, а также практика их реализации.

**Ключевые слова:** прокуратура, представительство интересов гражданина или государства в административном суде, функции прокуратуры, полномочия прокурора, основания представительства, формы представительства.

Paper studies theoretical and practical implementation issues of the representation by Prosecutor the interests of citizens or state in the administrative court in accordance with the Bill of Ukraine «About Prosecutor's Office» dated 14 October, 2014. The forms of an implementation of the prosecution function representation of the interests of citizens or state in administrative proceedings are highlighted. The powers of the Prosecutor for the establishment of the grounds of representation, and practice of their implementation are analyzed.

**Key words:** Prosecutor's office, representation of interests of citizens or state in administrative court, prosecutorial functions, powers of Prosecutor, grounds of representation, forms of representation.

**Постановка проблеми.** Здійснювані в Україні адміністративна та судово-правова реформи, метою яких є поетапне формування ефективної організації виконавчої та судової влади, орієнтація їх, передусім, на захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, не могли обійти правоохоронні органи, в тому числі й органи прокуратури. Реформування прокуратури підтверджується як необхідністю приведення її діяльності у відповідність до конституційної моделі, так і необхідністю вдосконалення її організаційної структури. Комплексне реформування органів прокуратури та становлення її як незалежного державного правоохоронного органу потребують глибокого та всебічного наукового дослідження широкого кола

питань, пов'язаних із удосконаленням правового статусу прокуратури, визначення повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій. Безумовно, в умовах реформування законодавства про прокуратуру, пов'язаного з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру», функціональна спрямованість прокуратури зазнала істотних змін. Найбільш суттєві зміни стосувалися, насамперед, функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді. Ця функція займає основне місце в структурі правозахисної діяльності прокуратури, тому нагальним постає комплексне наукове дослідження проблем, пов'язаних із встановленням прокурором підстав представництва інтересів громадянина або держави в адміністра-

тивному суді, а також форм реалізації цієї функції прокурорами.

**Стан дослідження.** Окремі питання представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді досліджували у своїх працях як українські, так і зарубіжні вчені, зокрема: В. Аргунов, І. Бородин, В. Долежан, Т. Дунас, П. Каркач, М. Косюта, М. Курочка, А. Лапкін, О. Михайленко, М. Мичко, І. Павлуник, Ю. Полянський, М. Руденко, В. Сухонос, М. Стефанчук, Г. Тимченко, О. Харін, М. Якимчук та ін. Водночас низка питань, що стосуються реалізації функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, зважаючи на новели прийнятого Закону України «Про прокуратуру», потребують свого вивчення.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації встановити сутність, зміст та особливості такої функції прокуратури, як представництво інтересів громадянина або держави в суді; висвітлити проблеми визначення підстав представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді відповідно до положень нового Закону України «Про прокуратуру»; розкрити форми та способи реалізації прокуратурою зазначеної функції; сформулювати пропозиції та рекомендації щодо усунення недоліків у правовому регулюванні й вдосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

**Виклад основного матеріалу.** Серед визначених Конституцією України функцій прокуратури представництво інтересів громадянина або держави в адміністративному суді з прийняттям 14.10.2014 Закону України «Про прокуратуру» набуло більш важливого значення. Оскільки функція нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами реалізовується наразі виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Згідно зі ст. 23 зазначеного Закону представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає в здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави. Водночас слід зауважити, що прокурор здійснює таке представництво не у всіх випадках. Зокрема, представництво в адміністративному суді інтересів громадянина допускається, 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. Прокурор здійснює представництво в адміністративному суді законних інтересів держави в 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 [1]. Безумовно, наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором в адміністративному суді.

В юридичній літературі наголошується, що функція представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді має яскраво виражену правозахисну спрямованість, оскільки прокурор має статус законного представника держави чи громадянина. Зокрема, В. Долежан та М. Косюта наголошують на тісному взаємозв'язку між функціями нагляду за додержанням і застосуванням законів і представництва прокурором інтересів громадян у суді, за якого наглядово-правозахисна діяльність фактично перетворюється на судово-представницьку [2, с. 60]. На думку І. Бородіна, представництво прокурором інтересів громадян в адміністративному судочинстві є функцію прокуратури із захисту їх прав та свобод, яка виражається в сукупності прав і обов'язків прокурора, встановлених адміністративно-процесуальними нормами. Крім того, представницьку функцію прокурора, як адміністративно-правовий спосіб забезпечення прав та свобод громадян, він вважає самостійною формою державної діяльності [3, с. 21]. На думку Г. Рибалко, представницька діяльність прокуратури повинна розумітися більш широко, включаючи досудову стадію, яка фактично вбирає в себе у видозміненому вигляді «загальнонаглядову» діяльність прокуратури, а також власне представництво в суді у визначених законом формах [4, с. 18]. Л. Грицаєнко під функцією представництва прокурором інтересів громадян та держави в суді пропонує розуміти напрям діяльності органів прокуратури України, що здійснюється через систему правовідносин, унаслідок яких прокурор, діючи від імені держави, реалізує визначені Конституцією України та законами України повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів громадян і держави у випадках, прямо передбачених законом [5, с. 122].

Отже, функція представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді являє собою діяльність правозахисного характеру, спрямовану на захист прокурором невизнаних, оспорюваних або порушених прав громадян та/або інтересів держави, що здійснюється в адміністративному судовому порядку в тих випадках, коли з використанням інших наданих прокуратурі повноважень захистити чи поновити ці права та інтереси неможливо.

Норми щодо компетенції та завдань органів прокуратури України у сфері адміністративного судового процесу отримали механізм реалізації в процесуально-правових за характером положеннях Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, зокрема розділів III-V, якими встановлено порядок розгляду адміністративними судами справ про оскарження рішень, дій та бездіяль-

ності суб'єктів владних повноважень, здійснення учасниками адміністративного судового розгляду своїх процесуальних прав і обов'язків. Також діяльність прокуратури щодо представництва в адміністративному судочинстві інтересів громадянина та держави регламентується Законом України «Про прокуратуру». Водночас із прийняттям нової редакції зазначеного закону, на думку деяких науковців, саме ця функція зазнала найбільш суттєвих обмежень, оскільки представництво прокурором інтересів громадянина в суді збережено лише в частині представництва інтересів неповнолітніх, недієздатних чи обмежено дієздатних осіб, які неспроможні самостійно захистити свої права. Інші, навпаки, вважають, що було розширено обсяги представницької функції прокуратури, оскільки в цьому законі йдеться про процесуальні та інші дії, спрямовані на захист інтересів громадянина або держави не лише у суді, а й поза ним, що є логічним з огляду на включення до представницької діяльності прокуратури досудового етапу (встановлення підстав представництва та досудове врегулювання), а також участі прокурора у виконавчому провадженні.

Проте зауважимо, що ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» на підставі Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень» від 02.07.2015 № 578-VIII була виключена. Через це прокуратуру позбавлено достатньо ефективного інструменту усунення порушень закону, який у відповідних випадках був більш оперативним і дієвим, ніж звернення до адміністративного суду, оскільки скасовані положення закону не надавали прокуророві жодних імперативних повноважень у сфері досудового врегулювання. Закон вказував на можливість направлення такого звернення лише «після підтвердження судом підстав для представництва», тобто під безпосереднім контролем суду. І тому можна вважати, що направлення відповідного звернення допускалося лише після порушення провадження у відповідній справі. Таке звернення не зачіпало інтересів приватних осіб, оскільки воно могло бути звернене лише до суб'єктів публічного права, тоді як щодо фізичних осіб, підприємств, установ та організацій приватної форми власності, ЗМІ, об'єднань громадян тощо прокурор був позбавлений права на досудове врегулювання і міг реалізувати вимоги до них лише в судовому порядку. Звернення могло бути направлено саме щодо тих суб'єктів, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина чи держави, тобто які виступатимуть відповідачами в майбутньому процесі. Підставою звернення могли виступати як ті рішення, дії чи бездіяльність зазначених суб'єктів, які, ймовірно, на думку прокурора, порушують законні інтереси громадянина чи держави, так і ті, що лише створюють потенційну загрозу такого порушення. Відповідна особа, до якої було направлено звернення, мала право вжити запропонованих прокурором заходів

для забезпечення досудового врегулювання спору протягом 15 днів з дня отримання звернення прокурора. Фактично протягом зазначеного строку сторони також могли вступити в консультації стосовно корегування заходів, які вимагав вжити прокурор, або їх відтермінування, якщо для цього необхідно більше часу, проте в межах місячного строку з дня отримання відповідною особою звернення прокурора. Внесення прокурором звернення про можливість досудового врегулювання спору не було обов'язковим для прокурора, як і його виконання не визнавалося обов'язковим для суб'єкта, якому воно направлено. Надаючи прокуророві дану можливість, можна було в окремих випадках досудово врегулювати вирішення спору більш простим і оперативним способом. Разом із тим, в ситуаціях, коли прокурор вбачає безперспективність внесення подібного звернення, він міг безпосередньо звернутися до суду. Направлення звернення передбачало саме добровільне позасудове усунення допущених порушень суб'єктом, який їх допустив. Таким чином, вжиття прокурором відповідних заходів досудового врегулювання мало характер саме пропозиції, а не примусу, і не створювало для об'єкта, до якого було направлено, жодних обов'язків. Виключивши із Закону України «Про прокуратуру» відповідні положення, законодавець не передбачив будь-якої їх альтернативи. Таким чином, єдиним способом реагування прокурора на виявлені порушення залишається звернення до суду, навіть у тих випадках, коли воно є недостатньо дієвим і оперативним засобом усунення порушень закону, адже інших правових засобів у прокуратури немає.

Із приводу форм представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді варто нагадати, що ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» визначає права прокурора під час здійснення представництва, котрі він реалізує в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження. Крім того, відповідно до ч. 7 ст. 24 цього Закону повноваження прокурорів щодо реалізації окремих форм представництва інтересів громадянина або держави в суді здійснюються виключно на підставах та в межах, передбачених процесуальним законодавством. Зазначене свідчить, що діяльність прокурора в адміністративному процесі відбувається в певній процесуальній адміністративно-правовій формі.

Водночас зауважимо, що в юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення форм прокурорського представництва. Так, деякі науковці визначають такі форми представництва прокурора, як досудове провадження (підготовка і звернення до суду із заявами та позовами); участь у розгляді в судах справ; внесення апеляційної та касаційної скарг або заяви про перегляд рішення Верховним Судом України чи заяви про перегляд за нововиявленими обставинами [6, с. 202–203]. На думку інших вчених, представництво існує у двох формах: порушення процесу в справі в суді, вступу в процес у справі на будь-якій стадії процесу [7, с. 43].

Безумовно, в судовому розгляді адміністративної справи прокурор має процесуальні права та несе обов'язки позивача, за винятком тих, які належать позивачеві як суб'єкту публічно-правового спору [8, с. 6]. Але маючи рівні процесуальні права з іншими учасниками і будучи суб'єктом звернення до адміністративного суду, прокурор не є стороною в процесуальному розумінні ст. 47 КАС України, оскільки: 1) він має лише процесуально-правовий інтерес, а не юридичну зацікавленість у результатах вирішення адміністративної справи; 2) за відсутності особистої матеріально-правової зацікавленості юридичний інтерес прокурора до адміністративного процесу завжди має державний (службовий) характер; 3) як представник органу державної влади, прокурор бере участь у розгляді справ адміністративними судами на захист прав, свобод та інтересів інших осіб; 4) рішення адміністративного суду за позовом прокурора ухвалюється не на його користь, а на користь осіб, в інтересах яких він звернувся до суду; 5) виконуючи свою функцію з представництва, керується адміністративним процесуальним та іншим законодавством України тощо.

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) «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» від 18.09.2015 ВАСУ, посилаючись на судові рішення, в яких адміністративні суди дійшли висновку про те, що звернення до суду із заявами про захист прав і законних інтересів позивача, зокрема шляхом подання заяви (позову) до суду, є процесуальним правом (функцією) прокуратури і не є владною управлінською функцією, зауважив, що визнання судами процесуальним правом, а не обов'язком прокурора, здійснити реагування на порушення чинного законодавства в межах своєї компетенції, у тому числі шляхом звернення до суду із позовними заявами про захист прав і законних інтересів громадян, стає наслідком того, що прокуратура необґрунтовано не сприятиме поновленню порушених прав громадян, які відповідно до Закону про прокуратуру потребують захисту з боку прокуратури. Водночас у цій же Постанові зазначається, що під час розгляду позовних вимог про зобов'язання прокурора вчинити певні дії, які входять до кола його повноважень, зокрема звернутися з позовом до суду, слід брати до уваги, що такі заходи належать до дискреційних повноважень прокурора, якими він користується відповідно до Закону України «Про прокуратуру», а отже, суд не може втручатися у сферу діяльності державного органу [9].

Вважаємо, що висновок адміністративних судів про те, що звернення до суду із заявами про захист прав і законних інтересів позивача є процесуальним правом прокуратури та не є владною управлінською функцією, є дещо сумнівним, зважаючи на п.

3 постанови Пленуму ВАСУ «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 № 8, де зазначено, що для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [11]. Тому виникає питання: чи діяльність (повноваження) прокурора з виконання покладених на прокуратуру функцій, з урахуванням того, що згідно з ч. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» на неї не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України, може існувати «автономно», без концептуального зв'язку зі змістом самої функції прокуратури, закріпленої в Основному Законі? Аналізуючи вказані правові позиції адміністративних судів, з певною вірогідністю можна було б ствердно відповісти на поставлене вище запитання [10, с. 42].

Також привертає увагу певна неузгодженість норм аналізованого Закону і змін, що вносяться відповідно до його вимог до ст. 60 КАС України. Прокурор, який звертається до суду з метою представництва інтересів громадянина або держави в суді, повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва, передбачених ч.ч. 2 або 3 ст. 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 чи органу, якому надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва. Невиконання прокурором вимог щодо надання суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва має наслідком застосування положень, передбачених ст. 108 КАС України. Водночас згідно з абз. 2 ч. 3 ст. 24 Закону прокурор повинен надати суду письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, або органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень на здійснення ним представництва. Зауважимо, що абз. 1 ч. 3 ст. 24 Закону регламентує особливості здійснення лише таких форм представництва інтересів громадянина або держави в суді, як подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в адміністративній справі. Відповідно до правової регламентації інших форм представництва подання прокурором такої письмової згоди не вимагається. Однак це не відображено в нормах КАС України. Крім того, проаналізовані зміни і доповнення, які вносяться до цього кодексу, не вимагають від прокурора у відповідних випадках подавати суду письмову згоду від органів державної влади, місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень на здійснення ним представництва. З огляду на положення ч. 7 ст. 24 Закону, в яких ідеться про те, що повноважен-

ня прокурорів, передбачені цією статтею, здійснюються виключно на підставах та в межах, встановлених процесуальним законодавством, нагальною є потреба в узгодженні норм Закону з нормами КАС України з метою приведення їх у відповідність до принципу правової визначеності, що вимагає зрозумілості й недвозначності правових норм. Крім того, вбачається суперечливим положення Закону, відповідно до якого прокурор повинен надати суду письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, або органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень на здійснення ним представництва з огляду на встановлені

Законом підстави для цього, серед яких визначено нездійснення або здійснення неналежним чином вказаними вище законними представниками або органами відповідних повноважень в межах їхньої компетенції. Тож зазначені положення Закону потребують суттєвого перегляду.

**Висновки.** Отже, на підставі викладеного можна зробити висновок, що проблематика представництва прокуратурою України інтересів громадянина або держави в адміністративному суді має важливе практичне значення і є перспективним напрямом для здійснення подальшого ґрунтовного наукового дослідження, оскільки положення Закону України «Про прокуратуру» із цих питань потребують удосконалення та внесення відповідних змін.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
2. Косюта М.В. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому законі України «Про прокуратуру» / М.В. Косюта, В.В. Долежан // Право України. – 2006. – № 3. – С. 59–63.
3. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.Л. Бородін ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 38 с.
4. Рибалко Г.С. Правозахисна діяльність органів прокуратури України : монографія / Г.С. Рибалко. – Х., 2014. – 208 с.
5. Грицаєко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України / Л.Р. Грицаєко. – К. : БІНОВАТОР, 2007. – 544 с.
6. Каркач П.М. Органи прокуратури України / П.М. Каркач, С.М. Іванов. – Х. : СПД ФО Вапнярчук Н.М. – 2007. – 360 с.
7. Руденко Н.В. Оценка качества и эффективности деятельности прокурора по представительству интересов гражданина и государства в суде / Н.В. Руденко // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. – Х., 1999.
8. Руденко М.М. Організаційно-правові аспекти представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М.М. Руденко ; Нац. акад. прокуратури України. – К., 2009. – 18 с.
9. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 р. № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_14\\_2015/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_14_2015/).
10. Стефанчук М. Форми та способи реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді / М. Стефанчук // Вісник прокуратури. – № 3. – 2016. – С. 34–48.
11. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.