

## УЧАСТЬ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

## THE PROSECUTOR'S PARTICIPATION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Павлюк А.Ю., студентка 2 курсу юридичного факультету  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Гордєєв В.В., д.ю.н., доцент кафедри процесуального права  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

У статті досліджено правовий статус прокурора як суб'єкта адміністративного судочинства під час здійснення ним конституційної функції представництва інтересів громадян і держави в суді, виокремлено загальні та особливі риси такого статусу. Проаналізовано правові підстави та форми участі прокурора в суді. Визначено обмеження участі прокурора у певних категоріях справ. Сьогодні здійснюється активна робота по вдосконаленню законодавства, приведення його у відповідність з міжнародними стандартами, відпрацювання належних механізмів взаємодії держави, його органів з громадянами. Дієвість цього механізму, безумовно, залежить від рівня правової регламентації такої важливої сфери правового регулювання, як сфера адміністративного процесу. Належна реалізація в цій сфері прав і свобод громадян, дотримання балансу між інтересами конкретної людини і держави багато в чому залежить від чіткого регулювання правового статусу всіх суб'єктів адміністративно процесуальної діяльності. При цьому однією з найважливіших є проблема вдосконалення правових гарантій забезпечення та реалізації прав і свобод громадян у відносинах з державними органами. Особливе місце в правовому механізмі забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративного процесу посідає прокуратура. Протягом десятиліть цей важливий державний орган є дієвим важелем дотримання законності в діяльності органів виконавчої влади, посадових осіб усіх рівнів, забезпечення правового захисту громадян та налагодження нормального функціонування всіх ланок державного механізму. Ефективне здійснення правового захисту громадян та налагодження нормального функціонування всіх ланок державного механізму. Ефективне здійснення правового захисту громадян та налагодження нормального функціонування всіх ланок державного механізму. Це представництво прокуратура має право здійснювати у всіх судах загальної юрисдикції з урахуванням правил юрисдикції. Прокурор – особливий суб'єкт адміністративного процесу і його участь в адміністративному судочинстві зумовлена необхідністю виконання функції представництва інтересів громадянина або держави в випадках, передбачених законом.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, процесуальна форма, принципи адміністративного судочинства, учасник справи, прокурор, компетенція.

The article examines the legal status of the prosecutor as a subject of administrative proceedings during his implementation of the constitutional function of representing the interests of citizens and the state in court, and highlights the general and special features of this status. The legal grounds and forms of the prosecutor's participation in the court are analyzed. The prosecutor's participation in certain categories of cases is limited. Today, there is active work on improving the legislation, bringing it into line with international standards, working out the proper mechanisms for the interaction of the state and its bodies with citizens. The effectiveness of this mechanism, of course, depends on the level of legal regulation of such an important area of legal regulation as the area of administrative process. The proper realization in this area of the rights and freedoms of citizens, maintaining a balance between the interests of a specific person and the state largely depends on the clear regulation of the legal status of all subjects of administrative procedural activity. At the same time, one of the most important is the problem of improving legal guarantees of ensuring and realizing the rights and freedoms of citizens in their relations with state bodies. The prosecutor's office has a special place in the legal mechanism of ensuring the rights and freedoms of citizens in the field of administrative process. For decades, this important state body has been an effective lever for compliance with the law in the activities of executive authorities, officials at all levels, ensuring the legal protection of citizens and establishing the proper functioning of all links of the state mechanism. The effective implementation of the functions of representative and supervisory direction entrusted to the prosecutor's office consists in the fulfillment of the task of ensuring the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen. The prosecutor's office has the right to perform this representation in all courts of general jurisdiction, taking into account the subdepartmental nature of the cases. The prosecutor is a special subject of the administrative process and his participation in the administrative proceedings is conditioned by the need to perform the function of representing the interests of the citizen or the state in cases provided for by law.

**Key words:** administrative proceedings, procedural form, principles of administrative proceedings, participator of the case, prosecutor, competence.

**Постановка проблеми.** Прокуратура відіграє значну роль у захисті прав, свобод та інтересів держави та особи. Одним з завдань прокуратури є забезпечення дотримання законності в державі, налагодження належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади. Прокуратура з наглядового органу поступово перетворюється 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 в випадках та порядку, встановлених законом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми правового регулювання діяльності органів прокуратури присвячено низку праць таких авторів, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Доненко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученко, О.І. Остапенко, М.І. Цуркан, А.М. Школик та інші.

**Мета дослідження.** Встановити зміст участі прокурора в адміністративному судочинстві.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У статті 131-1 Конституції України визначено, що в Укра-

їні діє прокуратура, яка здійснює, зокрема, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і у порядку, що визначені законом [3].

З цього приводу у Рішенні від 5 червня 2019 р. № 4-р(П)/2019 Конституційний Суд України вказав, що Конституцією України встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування; наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень [6].

Незважаючи на те, що розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах здійснюється з 2005 року, участь прокуратури у їх розгляді була мінімальною і зводилась переважно до реагування на порушення законності у діяльності суб'єктів владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржувались до суду на під-

ставі звернення громадян до органів прокуратури. Це було можливо тому, що в законодавстві не було чітко прописано функцію та підстави прокурорського представництва в суді, а пріоритетною залишалась функція прокурорського нагляду. Однак з прийняттям 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» представницька функція прокуратури набула належного правового закріплення у ст. 23, в якій визначено підстави та загальний порядок представництва прокуратурою прав, інтересів громадянина та держави в суді [5].

У ст. 53 КАС України визначено підстави для здійснення представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві. Зокрема, зазначається, що прокурор з метою захисту інтересів держави в адміністративному суді, діючи в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом, 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, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів держави [1].

Необхідність судового захисту інтересів держави саме прокурором від імені суб'єкта владних повноважень має бути обґрунтована і підтверджена належними доказами. Для реагування в порядку представництва прокурору необхідно мати наступні підстави:

- по-перше, наявність факту порушення законних інтересів держави;
- по-друге, захист інтересів держави не здійснює або неналежно здійснює відповідний орган державної влади чи суб'єкт владних повноважень або він відсутній;
- по-третє, перед зверненням до суду прокурор зобов'язаний повідомити про це відповідний суб'єкт владних повноважень, який має право оскаржити наявність підстав для представництва або надати згоду на це;
- по-четверте, підтвердження судом підстав для представництва [5].

Під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження:

- 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);
- 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;
- 3) ініціювати перегляд судових рішень, зокрема у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- 4) брати участь у розгляді справи;
- 5) брати участь у виконавчому провадженні при реалізації рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді тощо [5].

В адміністративному судочинстві під час розгляду та вирішення справ представницька функція прокуратури здійснюється у двох формах:

1) захист інтересів громадянина у випадку, 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;

2) захист 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 [5].

Приводом для представництва прокурором інтересів громадян в суді може бути їх звернення у прокуратуру, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою, у випадку, якщо вона не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність. При цьому така правова допомога надається громадянам безоплатно, а саме за рахунок держави, і спрямована на захист конституційних прав найменш захищених верств населення.

Представництво прокурором прав, свобод та інтересів фізичної особи в адміністративному суді першої інстанції є складною за змістом та формами діяльністю, яка включає вчинення наступних процесуальних дій: підготовка та подання адміністративного позову, представництво на стадії попереднього судового розгляду, участь у розгляді справи, ініціювання та участь в перегляді судових рішень, участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, ознайомлення з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження тощо.

Прокурорська робота з подання адміністративного позову до суду в інтересах особи умовно може бути поділена на два етапи: спочатку готується позовна заява, виконуються усі вимоги процесуального законодавства щодо її змісту та форми, збираються необхідні для підтвердження позовних вимог докази, а потім настає стадія безпосереднього подання позовної заяви до суду, згідно з існуючими правилами підсудності. При цьому прокурор має бути поінформований про те, як подані матеріали розглядаються адміністративним судом, чи не залишаються ним без руху, а також чи в установленій законом термін порушується провадження у справі, призначається день і час проведення попереднього засідання в ній. Особливістю позовних заяв, які подаються прокурором до адміністративного суду в інтересах захисту прав громадянина, є те, що в них, на відміну від звернень інших позивачів, має міститися також обґрунтування обставин – чому відповідний громадянин сам не може звернутися до адміністративного суду. При цьому до позовної заяви приєднуються відповідні письмові докази [1].

Важливо те, що закон встановлює обмеження на захист прокурором інтересів держави у суді в окремих видах правовідносин. Зокрема, не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також 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 [5].

Слід звернути увагу на те, що КАС України містить деякі додаткові запобіжники від безпідставних позовів прокурорів. Відповідно до ст. 169 позовна заява повертається позивачеві, якщо відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи [2].

**Висновок.** Прокурор в адміністративному судочинстві має особливий правовий статус учасника судового процесу, який передбачає покладання на нього функцій представництва порушених прав, свобод чи інтересів особи та держави загалом. Він обмежений виключно професійною діяльністю як посадової особи. Прокурор може вступити у справу на будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян та інтересів держави, має рівні права з іншими учасниками судового засідання. Законодавством України закріплене право прокурора звертатися з позовом до суду. Підстави та умови такого звернення чітко регламентовані, оскільки у протилежному випадку це суперечитиме конституційним принципам рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом та принципу змагальності сторін.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Анпілогов О.В. Правовий інститут захисту прав і законних інтересів людини та громадянина прокурором у судовому адміністративному процесі // *Вісник Верховного Суду України*. 2006. №11 (75). С. 40 – 43.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6.07.2005 року // *Офіційний вісник України*: офіційне видання від 26.08.2005 – 2005 р. № 32.
3. Конституція України : від 28.06.1996 р // *Відомості Верховної Ради України* : офіційне видання від 23.07.1996 – 1996 р. № 30.
4. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. // *Відомості Верховної Ради України* : офіційне видання від 19.11.1996 -1996 р. № 47.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 року // *Відомості Верховної Ради України* : офіційне видання від 16.01.2015 – 2015 р. № 2-3. стор. 54.
6. Рішення Другого Сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства "Запорізький завод феросплавів" щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“: Рішення Конституційного Суду України від 05.06.2019 № 4-р(II)/2019 по справі № 3-234/2018(3058/18) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va04p710-19#Text> (дата звернення 30.10.2022).