

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного
управління та національної безпеки
Кафедра правознавства
Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

БОНДАРЕНКО ПАВЛО АНДРІЙОВИЧ

УДК 342.9

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

081 «Право»

Подається на здобуття освітнього ступеня «Магістр»
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело _____ Бондаренко П.А.

Керівник роботи
Бучинська А.Й.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства

Висновок кафедри правознавства за результатами попереднього захисту:

Протокол засідання кафедри правознавства № __ від «__» _____ 2020 р.

Завідувачка кафедри правознавства

к.ю.н., доцент

_____ Р.Д. ЛЯШЕНКО

(підпис)

«__» _____ 2020 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти Бондаренко Павло Андрійович захистив кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за шкалою ECTS _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

(підпис)

Т.П. Грушевська

АНОТАЦІЯ

Бондаренко П.А. Участь прокурора в адміністративному судочинстві. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 081 – Право. – Поліський національний університет, Житомир, 2020.

У роботі досліджується участь прокурора в адміністративному процесі. Також, визначено форми та способи участі прокурора в адміністративному судочинстві. Також визначено статус прокурора в адміністративному судочинстві. Охарактеризовано способи участі прокурора в адміністративному судочинстві. З'ясовано місце прокурора в представництві інтересів держави, та представництві інтересів громадян та визначено його місце в судовому провадженні. Практична цінність роботи полягає у проведеному детальному вивченні аспектів пов'язаних із представництвом прокурора інтересів держави в суді та, інтересів громадян у суді.

Проаналізований правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві, оскільки він пов'язаний з вирішенням конфліктів у публічно-правовій сфері. Враховано сутність концепції правового статусу, включаючи адміністративно-правові аспекти, а також проаналізовано відповідні норми чинного законодавства, що регулює участь прокурора в адміністративному процесі, та порядок ведення справи за участі прокурора в суді.

Ключові слова: прокурор, представництво, інтересів громадян, інтересів держави, адміністративне судочинство, способи участі.

ANNOTATION

Bondarenko P. A. Participation of the prosecutor in administrative proceedings. - Qualification work on the rights of the manuscript.

Qualification work for a master's degree in specialty 081 - Law. - Polissya National University, Zhytomyr, 2020.

The work examines the participation of the prosecutor in the administrative process. Also, the forms and methods of participation of the prosecutor in administrative proceedings are determined. The status of the prosecutor in administrative proceedings is also determined. The ways of the prosecutor's participation in administrative proceedings are described. The place of the prosecutor in the representation of the interests of the state and the representation of the interests of citizens has been clarified and his place in the court proceedings has been determined. The practical value of the work lies in the detailed study of aspects related to the representation of the prosecutor of the interests of the state in court and the interests of citizens in court.

The legal status of the prosecutor in administrative proceedings is analyzed, as it is related to resolving conflicts in the public sphere. The essence of the concept of legal status, including administrative and legal aspects, is taken into account, as well as the relevant provisions of current legislation governing the participation of the prosecutor in the administrative process and the procedure with the participation of the prosecutor in court.

Keywords: prosecutor, participation of the prosecutor, representation, representation of interests of citizens, representation of interests of the state, administrative proceedings.

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДСТАВИ УЧАСТІ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	8
1.1. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність прокурора в адміністративному судочинстві	8
1.2. Форми та способи участі прокурора в адміністративному судочинстві	12
1.3. Зарубіжний досвід участі прокурора в адміністративному суді та його застосування в Україні	17
ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО РОЗДІЛУ	22
РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ФУНКЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	24
2.1. Участь прокурора як представника щодо захисту прав та законних інтересів громадян в адміністративних судах	24
2.2. Участь прокурора як представника щодо захисту та законних інтересів держави в адміністративних судах	27
2.3. Особливості реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві	31
ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ	34
ВИСНОВКИ	36
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	39

ВСТУП

Актуальність дослідження. Системні зміни в державі, пов'язані з перегрупуванням виконавчої влади з чисто адміністративної діяльності на службову діяльність та діяльність ефективного державного керівника в певній сфері суспільного життя, безпосередньо пов'язані зі структурними та функціональними змінами в органах прокуратури. Прокуратура повинна поступово перетворитися з контролюючого органу на установу, яка представляє інтереси громадянина або держави в суді та здійснює процесуальні та інші заходи щодо захисту інтересів громадянина чи держави у справах та відповідно до законодавства. В адміністративному судочинстві під час розгляду та вирішення адміністративних питань представницька функція прокуратури виконується у двох формах: 1) представлення інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства); 2) представництва законних інтересів держави.

Тому представницькі функції прокурора у процесі, як це встановлено законом, як правило, вимагають вивчення механізму реалізації представницької функції прокурора в адміністративному процесі, зокрема з точки зору вироблення ефективних правових засад для такої діяльності.

Мета і завдання дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає в тому щоб визначити участь прокурора в адміністративному судочинстві. Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно виконати такі завдання:

- визначити адміністративну процесуальну правосуб'єктність прокурора в адміністративному судочинстві;
- дослідити форми та способи участі прокурора в адміністративному судочинстві;
- визначити зарубіжний досвід участі прокурора в адміністративному суді та застосування практики в Україні;
- визначити участь прокурора як представника щодо захисту прав та законних інтересів громадян в адміністративних судах;

- визначити участь прокурора як представника щодо захисту та законних інтересів держави в адміністративних судах;
- дослідити особливості реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у процесі функції прокурора в адміністративному судочинстві.

Предметом дослідження – є участь прокурора в адміністративному судочинстві.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів та прийомів наукового пізнання: як загальнонаукових діалектичний (підрозділ 1.1), системно-структурний підхід (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3), порівняльно-правовий (підрозділ 1.3).

Апробація результатів дослідження. Окремі результати та висновки, отримані в ході проведеного дослідження, були предметом обговорення на засіданні кафедри правознавства та науково-практичних конференціях: VII Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі» (Житомир, 19 березня 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні» (Запоріжжя, 30–31 жовтня 2020 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку» Ч.2 (Львів, 20–21 листопада 2020 р.).

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел (50 найменування).

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДСТАВИ УЧАСТІ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

1.1. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність прокурора в адміністративному судочинстві

Після проголошення незалежності України суди загальної юрисдикції почали набувати важливого значення в суспільстві та держави як органи публічної адміністрації, які мають забезпечувати точне й неухильне застосування чинного законодавства, що, у свою чергу, є однією з обов'язкових умов захисту прав і свобод людини, прав і законних інтересів юридичних осіб, а також інтересів самого суспільства і держави. Запровадження адміністративного судочинства є способом розвантаження загальних і господарських судів, викликано об'єктивною потребою в існуванні спеціального судового механізму розв'язання публічно-правових спорів. Водночас належне виконання адміністративними судами правосуддя у вирішенні підсудних їм справ повинно відбуватися виключно до норм адміністративно-процесуального законодавства, та до ст. 2 основних призначень Кодексу адміністративного судочинства України [1].

З огляду на вказаний правовий припис можна відзначити, що метою участі прокурора в адміністративному судочинстві є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб [1]. Необхідно звернути увагу і на те, що у ст. 121 Конституції України визначено, що «на прокуратуру покладається, поряд із підтриманням державного обвинувачення та іншими функціями, представництво інтересів громадянина або держави в суді» [2].

В даній роботі здійснюється аналіз законодавчого регулювання процесуальної правосуб'єктності прокурора, який здійснює представництво в адміністративному суді. Актуальність вивчення прав та обов'язків органів прокуратури викликає необхідність встановити сутність інституту їх участі в адміністративному процесі. По-перше, потрібно відзначити, що повноваження, якими наділений прокурор в адміністративному процесі,

регулюються не лише статтями 53, 54 КАСУ, але й Законом України «Про прокуратуру», а також іншими нормативно-правовими актами [3].

Так, ч. 3 ст. 53 КАСУ передбачає, що у випадках, встановлених законом, «прокурор може звертатися до адміністративного суду із позовною заявою про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах» [1]. У той же час Закон України «Про прокуратури» закріплює за прокурором можливість вступати у розпочатий процес. У зв'язку з цим у юридичній літературі висловлюють різні точки зору. Прихильники одного підходу вважають, що порушення справи у суді прокурором можливо як за власною ініціативою, незалежно від волі особи, в інтересах якої подається позовна заява, так і в результаті отримання заяв від фізичних і юридичних осіб, у яких містяться відомості про порушення прав і прохання вступити на їх захист. Інша група вчених вказує, що звернення прокурора із позовною заявою незалежно від бажання особи, на захист якої вона подається, може призвести до порушення диспозитивних його прав. Останній підхід не позбавлений сенсу, оскільки у такому випадку можуть порушуватися не лише диспозитивні права осіб, на захист яких подається позов, але й суто етичні норми, що може призвести до негативних наслідків.

В судовому засіданні, суд керується тим, що особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, сама вирішує питання про те, порушені її суб'єктивні публічні права чи ні, незалежно від того, що на захист її прав та законних інтересів подано адміністративний позов захищає в суді інтереси держави або необмеженого кола осіб. П. І. Радченко вказує на те, що під функцією прокурора розуміє «діяльність прокурора, спрямовану на захист інтересів громадянина і держави шляхом порушення справ в суді, прийняття участі в їх розгляді, а також у провадженні щодо перевірки законності та обґрунтованості рішень, ухвал чи постанов суду» [4, с. 114].

На думку М. Косюти, під представницькою функцією прокурора слід розуміти «захист від неправомірних посягань на найважливіші соціальні цінності, закріплені в Конституції України та інших актах законодавства» [5,

с. 55].

Відповідно до статті 23 Закону України «Про прокурора», наявність підстав для представництва має бути обґрунтоване прокурором у суді. Виключно з метою встановлення наявності причин для представництва інтересів держави в суді, якщо захист законних інтересів держави не здійснюється або неналежним чином здійснюється суб'єктом, відповідальним за відповідні повноваження. Прокурор має право представляти інтереси громадян лише у таких випадках: коли така особа не в змозі захистити свої порушені або оспорювані права або здійснити процесуальні повноваження через неповнолітніх, недієздатність або обмежену дієздатність, а також законних представників або органи, які мають юридичні повноваження захищати права і свободи та інтереси такої особи, не здійснюють їх або не захищають неналежним чином [6, с. 108].

Звернення прокурора від імені держави до адміністративного суду з позовом або позовною заявою на захист прав, свобод та інтересів інших осіб, його участь у розгляді адміністративними судами справ, внесення апеляційного чи касаційного подання або вчинення інших процесуальних дій на захист інтересів громадянина чи держави не може розглядатись представництвом у розумінні ст. 53 КАСУ ні стосовно громадянина, ні стосовно державних органів чи юридичних осіб, на користь яких прокурор заявляє вимоги у адміністративному позові, оскільки діє він у процесі не від їх імені, а від імені держави [1]. Саме тому необхідно визнати правильним підхід тих учених, які вважають, що участь прокурора у юридичному процесі не є різновидом ні загального, ні процесуального представництва і визнання участі прокурора представництвом є випадком формальної недосконалості. Так, у юридичній літературі неодноразово висловлювали думку, відповідно до якої прокуратура, як і органи державного управління, громадські організації та громадяни, що порушують у суді справи на захист прав і інтересів інших осіб, «виконують у суді правозаступницькі функції, які необхідно відмежовувати від представницьких, здійснюваних адвокатами та

іншими представниками», що є цілком логічним [7, с. 23].

Прокурора не можна розглядати як сторону в прямому так і в процесуальному розумінні. Беручи участь у судових засіданнях, прокурор діє від імені держави «на захист прав, свобод та інтересів інших осіб, державних» інтересів у випадках, передбачених законом. Щодо терміну «інтереси держави», який використовується у законодавчих актах, то більшість учених визначають його як закріплену Конституцією та законами України, міжнародними договорами найбільш важливих сферах життєдіяльності народу та суспільства (політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науковій, технологічній, інформаційній)[8, с. 135].

Майже ідентичні підходи щодо випадків звернення прокурора можна зустріти у навчальній літературі. Наприклад, Є. Г. Пушкар виокремлює такі випадки звернення прокурора «до суду з позовною заявою на захист прав «інших осіб: коли заінтересована особа, права якої порушені, бажає звернутися до суду, але з поважних причин зробити це сама не може (хвороба, недієздатність тощо); коли заінтересована особа може реалізувати право на судовий захист, але з певних причин не може цього зробити, через що порушуються державні та суспільні інтереси або права та інтереси інших громадян [9, с. 87].

Варто підкреслити, що вступу у процес органів прокуратури має передувати «відповідна заява заінтересованої особи, звернена до цих органів» та їх посадових осіб. Тобто звернутися до адміністративного суду із адміністративним позовом прокурор за власною ініціативою не може, оскільки у такому разі буде порушено принцип диспозитивності, відповідно до якого особа, що бере участь у справі, розпоряджається своїми вимогами щодо предмету спору на свій розсуд самостійно [10, с. 194]. З іншого боку, аналізуючи адміністративну процесуальну правосуб'єктність прокурора, необхідно розглянути деякі диспозитивні права, які має даний учасник адміністративного процесу у випадку участі у судочинстві в адміністративних справах. У зв'язку з цим необхідно відзначити, що відмова

прокурора від позову не є причиною для закінчення провадження у справі, оскільки особа, в інтересах якої пред'являється позов, може самостійно захистити свої права як сторона (позивач). Крім того, за своїми юридичними наслідками відмова прокурора від позову відрізняється від відмови сторони тим, що вона призведе до закінчення провадження у справі, якщо заінтересована особа, на захист якої прокурором подано позов, погодиться із такою відмовою, а суд її прийме [11, с. 62]. Відмова заінтересованої сторони від адміністративного позову призведе до залишення цього позову без розгляду незалежно від того, погоджується на це прокурор чи ні.

Так ст. 54 КАСУ також визначає, що «прокурор, який не брав участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, скарги за винятковими обставинами, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами має право знайомитися з матеріалами справи в адміністративному суді та робити їх копії» [1]. Про намір вступати у розгляд справи, порушеної з ініціативи інших осіб, прокуратура має завчасно повідомляти суд.

Отже, адміністративно процесуальної правосуб'єктності органів прокуратури, які захищають в адміністративному процесі державний інтерес, можна зробити висновок про обмеження повноважень указаних суб'єктів в адміністративному судочинстві, оскільки вони не є учасниками матеріально-правового спору. Цілеспрямованість участі прокурора в адміністративному судочинстві необхідно пов'язувати з окремими випадками захисту прав інтересів осіб та державних або суспільних інтересів відповідно до покладених на них функціональних обов'язків.

1.2. Форми та способи участі прокурора в адміністративному судочинстві

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» однією з основних «функцій прокуратури є представництво інтересів громадянина або держави

в суді у випадках, визначених даним Законом». Окрім того, в Перехідних положеннях Закону визначено, що «функція нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, яка була основною в діяльності прокуратури до прийняття цього Закону, здійснюється виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді» [3]. Таким чином, можна визначити, що сьогодні прокуратура з наглядового органу поступово перетворюється на 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 ст. 23 Закону «Про прокуратуру», що є цілком позитивним зрушенням на шляху побудови України як правової держави, пріоритетним завданням якої є задоволення потреб громадян, що проживають на її території, гарантування захисту їх прав та законних інтересів [3; 12].

Так на думку Губської чи не найбільше проблем у правозастосовній практиці виникає при реалізації представницької функції прокуратури в межах судового розгляду публічно-правових спорів в адміністративних судах. Попри те, що «офіційна статистична звітність адміністративних судів не дає можливості відстежити кількісні показники розгляду адміністративних справ за участю прокурора в усіх адміністративних судах України у зв'язку з тим, що за суб'єктивним критерієм статистика не ведеться», однак аналітичні дані щодо узагальнення практики участі прокурора в адміністративному судочинстві певним чином набувають систематизації [13, с. 194].

Законом визначено дві форми представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві: перша – «представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, визначених законом» [3]; друга – представництво в суді законних інтересів держави, на підставі та у порядку, визначеному законом [14, с. 149;

15, с. 38].

Зазначені підстави представництва прокурора під час судового розгляду публічно-правового спору в адміністративному суді мають бути обґрунтовані прокурором та прийняті (підтверджені) судом. У статті 23 Закону визначено загальні засади представництва прокурором у суді інтересів громадянина та держави. Так, зокрема, Козак вважає, що «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» [3, 16, с. 28]. Процесуальний порядок реалізації представницької функції прокурора в межах адміністративного судочинства має бути визначений в нормах процесуального законодавства, в даному випадку – КАСУ.

Власна ініціатива прокурора, так само як й ініціатива суду, як вбачається, не може виступати підставою його участі у справі. На тлі правової доктрини вбачається, що «закріплення в процесуальному законодавстві положень про «самостійність» визначення прокурором підстав представництва інтересів держави зовсім не означає, що такою в суді є його власна ініціатива» [17, с. 332]. Отже, крізь призму конституційних положень наведені приписи ч. 4 ст. 54 КАСУ необхідно розуміти так, що «наявність підстав для представництва хоч і визначається прокурором самостійно, проте вони повинні збігатися з випадками, які безпосередньо закріплені у правових нормах» [18, с. 63]. На такий висновок наводить і зміст ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого прокуратура здійснює функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом [1; 3].

Так В. В. Лагоша зазначає, що в законодавстві поряд з підставами

представництва прокурором інтересів громадянина визначає підстави представництва інтересів держави. [19, с. 528]. Таким чином, підстави для реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві визначені у ст. 53 КАСУ, в якій зазначається, що прокурор з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, діє в межах повноважень визначених законодавством [1; 20, с. 179]. У випадку звернення прокурора до адміністративного суду в інтересах держави він повинен обґрунтувати такі підстави для вступу, та в чому полягають порушені інтереси держави [21, с. 227].

Аналізуючи ст. 23 Закону та ст. 53 КАСУ О. Козак визначає способи представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, до яких можна віднести: 1) звернення до суду з позовом (заявою, поданням); 2) вступ у справу; 3) звернення до суду з ініціативою щодо перегляду судових рішень; 4) безпосередня участь у судовому розгляді справи; 5) звернення до суду для отримання дозволу на ознайомлення з матеріалами справи у суді, отримання безоплатно копій документів, що знаходяться у матеріалах справи; 6) звернення з апеляційною, касаційною скаргою, заявою про перегляд судового рішення ВСУ, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами; 7) прийняття участі у виконавчому провадженні при виконанні судового рішення; 8) ознайомлюватися з матеріалами справи [22, с. 31].

Першочерговим етапом реалізації повноважень прокурора щодо звернення до суду з адміністративним позовом на захист прав та інтересів громадян і держави є повідомлення «про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень» [23, с. 10]. Слід зауважити, що законодавство не вимагає згоди учасників процесу на представництво їх інтересів прокурором, тобто діє правило «мовчазної згоди», за якого якщо громадянин або суб'єкт владних повноважень, інтереси яких вважає за необхідне представляти прокурор, не надали суду заяву про

наявність підстав для відмови від представництва, то таке представництво є законним, за умови, що суд визнає обґрунтованість підстав для такого представництва у своїй ухвалі [24, с. 118].

Статтею 23 Закону визначено, що «наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи його законним представником або суб'єктом владних повноважень» [3]. Однак в даній нормі відсутня конкретизація стадії судового розгляду справи, в межах якої може бути реалізоване право на оскарження. З урахуванням цього можна дійти висновку, що вступ прокурора у справу як законний представник, який має діяти виключно в інтересах сторони, інтереси та права якої він представляє і яка не подала суду заперечення щодо вступу прокурора в цю справу, не виключає можливість оскарження громадянином чи його законним представником або суб'єктом владних повноважень підстав для вступу прокурора у справу, коли провадження у ній здійснюється. За наявності такого звернення суд має розглянути його та винести ухвалу щодо подальшої участі прокурора як учасника судового процесу [25, с. 19].

Враховуючи викладене, можна дійти таких висновків. Формами представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві є: представництво в суді інтересів громадянина, представництво в суді законних інтересів держави, на підставі та у порядку, визначених законом. Представництво органами прокуратури здійснюється такими способами: звернення до суду із адміністративним позовом; вступу прокурора у справу; подання апеляційної, касаційної скарги, а також заяви про перегляд рішення, за нововиявленими обставинами. На законодавчому рівні потребують врегулювання: підстави вступу прокурора у справу з метою реалізації ним представницької функції, визначеної законом; підстави та порядок залучення судом прокурора як законного представника; порядок оскарження дій прокурора щодо вступу в адміністративну справу як законного представника; порядок вступу у справу та реалізації представницької функції прокурора на різних стадіях провадження справи в адміністративному суді.

1.3. Зарубіжний досвід участі прокурора в адміністративному суді та його застосування в Україні

У процесі розгляду публічно-правового спору, здійснюваного в рамках адміністративного процесу, виникають спірні відносини між громадянином або створеною ним юридичною особою і державою в особі органів публічної влади (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування). І представницька діяльність прокуратури в цьому процесі полягає як у необхідності представництва в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця чи особи без громадянства) у випадках, визначених законом, так і представництва в суді законних інтересів держави, на підставі і в порядку, визначеному законом. Визначення пріоритетності представницької функції в діяльності прокуратури має важливе значення для адміністративного судочинства як діяльності спеціалізованої системи судів в Україні, спрямованої на рішення публічно-правових спорів, що виникають з приводу оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів, які наділені владними повноваженнями [26, с. 70].

Правові основи багатогранності представницької функції прокуратури були закладені Законом «Про прокуратуру» 14 жовтня 2014 року, в якому визначено підстави та загальний порядок представництва прокуратурою прав, інтересів громадянина та держави в суді. Створення належних правових підстав представництва прокуратурою інтересів громадян і держави в цілому й в адміністративних судах зокрема було обумовлено необхідністю оновлення функцій прокуратури України, приведення її діяльності до загальносвітових і європейських стандартів діяльності, з урахуванням яких прокуратура України з надвідомчого наглядового органу, що здійснює суцільний прокурорський нагляд за так званою законністю діяльності органів публічної влади та суб'єктів господарської діяльності, повинна перетворитися на орган, який здійснює представництво соціально незахищених верств населення та інтересів держави в судах, а також

представлення державного обвинувачення у кримінальних справах, тобто виконує функції, властиві суто прокурорської діяльності [27, с. 22].

З початком впровадження представницької функції прокуратури в судах в цілому та адміністративному судочинстві зокрема виникають питання раціональної її реалізації в ході адміністративного процесу, що має здійснюватися як на основі вивчення та аналізу діяльності прокуратури України в цій сфері, так і міжнародного позитивного досвіду діяльності прокуратури країн, в яких пріоритетною діяльністю прокуратури є представництво в суді.

Таким чином, законодавчо певні представницькі функції прокуратури в судовому процесі в цілому обумовлюють необхідність з'ясування процесуальних особливостей представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді в процесі розгляду і вирішення публічно-правового спору. Дані обставини обумовлюють доцільність вивчення зарубіжного досвіду представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді та напрямків його впровадження в Україні, що й обумовлює завдання дослідження в межах даного підрозділу роботи [28, с. 41].

Слід визнати, що сьогодні у світі немає єдиної моделі представницької діяльності прокуратури, в тому числі щодо захисту в суді інтересів держави. Це пояснюється особливостями національних правових систем й історичним досвідом кожної країни. Більш того, питання про компетенцію прокурора щодо представництва інтересів держави і громадян, тобто за межами кримінальної сфери, є приводом для постійних дискусій навіть на рівні наднаціональних структур [29, с. 41].

«Моделі представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді залежать від інституційної моделі прокуратури, тобто її місця в системі органів державної влади, а також її функціональної моделі, а саме – наявності чи відсутності у прокуратури повноважень поза межами кримінальної юстиції» [30, с. 55].

В адміністративному судочинстві США прокурори з метою захисту інтересів держави (Федерації, штатів) можуть брати участь і як сторона-позивач, і як відповідач, а також для дачі висновку про конституційність закону. Федеральний прокурор США може представляти інтереси як позивача, так і відповідача. Наприклад, на стороні відповідача федеральний прокурор виступає представником у справах, коли заявлено позов до податкових органів або інших федеральних органів [31, с. 133]. Не менш важливою функцією представницьких функцій прокуратури США всіх рівнів є діяльність прокурорів щодо розв'язання спорів у позасудовому порядку – для цього вони наділені повноваженнями проводити консультації, роз'яснювати законодавство щодо вирішення спору, витребувати документи, узгоджувати інтереси сторін. У разі коли не вдалося урегулювати конфлікт інтересів в досудовому порядку, прокурор від імені сторони, права та інтереси якої порушено, заявляє позов до суду або, навпаки, представляє інтереси в суді відповідача – публічної інституції або осіб, якщо до них спрямовані позовні вимоги і від них було направлено звернення до прокурора про захист їх прав та інтересів [32, с. 84].

Тут слід зазначити, що, як і у вітчизняному законодавстві, прокурор в США має право вступати в адміністративну справу як представник особи чи держави самотійно, якщо вважає, що громадяни не здатні в силу обставин справи належним чином захищати свої права, а орган публічної влади потребує, крім захисту, представництва прокурора, особливо коли спір викликає громадський резонанс, наприклад у випадку прийняття органом місцевої публічної влади рішення про підвищення ставки місцевого податку, що викликає обурення з боку громади або зачіпає інтереси соціально вразливої категорії громадян. Також участь прокурора як представника інтересів громадян та держави є можливою за зверненням громадян та уповноважених представників органу держави чи органу місцевої влади. Особливістю представницької функції прокуратури США в адміністративному судочинстві є те, що прокурор доволі час виступає

представником в суді інтересів об'єднань громадян (особливо громадських організацій професійного спрямування – профспілок) і, навпаки, він не може представляти в суді інтереси політичних партій – цим займається виключно асоціація адвокатів [33, с. 76].

Повноваження Генерального прокурора штату щодо представництва в адміністративному процесі полягають у здійсненні представництва інтересів штату в судовому спорі. Генеральний прокурор штату має виняткові повноваження представляти й інтереси штату як цілісного суб'єкту, й інтереси окремих відомств та окремих громадян, інтереси яких були порушені [34, с. 148].

Це свідчить, що діяльність прокурора як представника інтересів держави або громадян в тій чи іншій формі існує практично в усіх країнах. Таким чином, хоча в Україні досі немає відображених в офіційних документах загальноприйнятих норм про можливість існування повноважень прокурорів у некримінальній сфері, зокрема шляхом представництва в адміністративному суді, яке виражено у ст. 53 КАСУ [1].

У більшості розвинених країн, де належним чином здійснюється захист прав і свобод громадян та пов'язаних з ними інтересів держави (чіткий баланс між приватним і громадським інтересами), а також в Україні, яка прагне до даного удосконалення [35, с. 22]. Конституційна функція представництва є одним з найважливіших засобів захисту прав людини та інтересів держави в демократично орієнтованих країнах світу. В умовах політичної, судової реформи приведення статусу і функцій прокуратури у відповідність до європейських стандартів діяльності прокурорів стає все більш відповідальним і вагомим питанням [36, с. 38].

В підсумку слід зазначити, що історія розвитку участі прокурора в адміністративному судочинстві відображає історію становлення українського адміністративного процесу та участі в ньому прокурора від нагляду за законністю здійснення судочинства до представництва в суді інтересів громадянина або державних чи громадських інтересів. Участь прокурора в

адміністративному судочинстві є новелою національного законодавства. Саме завдяки цьому в Кодексі адміністративного судочинства України з урахуванням світової практики доцільно чітко визначити підстави участі прокурора як представника інтересів громадян і підстави участі інших категорій представників, а також визначити випадки та порядок участі прокурора як представника інтересів держави та інтересів певної соціально незахищеної групи громадян у випадку конфлікту їх інтересів, який повинен вирішуватися в адміністративному суді. При вирішенні даних питань представницька діяльність органів прокуратури України буде відповідати принципам, що діють в країнах-членах Ради Європи. В цілому ж слід резюмувати, що нормативне врегулювання підстави представницької участі прокурора в адміністративному судочинстві відповідає принципам верховенства права, захисту прав і свобод людини.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО РОЗДІЛУ

Отож, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновки до першого розділу роботи.

1. Адміністративно процесуальна правосуб'єктність органів прокуратури, які захищають в адміністративному процесі державний інтерес, можна зробити висновок про обмеження повноважень указаних суб'єктів в адміністративному судочинстві, оскільки вони не є учасниками матеріально-правового спору. Цілеспрямованість участі прокурора в адміністративному судочинстві необхідно пов'язувати з окремими випадками захисту прав інтересів осіб та державних або суспільних інтересів відповідно до покладених на них функціональних обов'язків.

2. Формами представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві є: представництво в суді інтересів громадянина, представництво в суді законних інтересів держави, на підставі та у порядку, визначених законом. Представництво здійснюється такими способами: звернення до суду із адміністративним позовом; вступу прокурора у справу, провадження в якій розпочато за позовом іншої особи; внесення апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд рішення, в також за нововиявленими обставинами. На законодавчому рівні потребують врегулювання: підстави вступу прокурора у справу з метою реалізації ним представницької функції, визначеної законом; підстави та порядок залучення судом прокурора як законного представника; порядок оскарження дій прокурора щодо вступу в адміністративну справу як законного представника; порядок вступу у справу та реалізації представницької функції прокурора на різних стадіях провадження справи в адміністративному суді.

3. Світовий досвід що до участі прокурора в адміністративному судочинстві відображає історію становлення українського адміністративного процесу та участі в ньому прокурора від нагляду за законністю здійснення судочинства до представництва в суді інтересів громадянина або державних

чи громадських інтересів. Участь прокурора в адміністративному судочинстві є новелою національного законодавства. Саме завдяки цьому в Кодексі адміністративного судочинства України з урахуванням світової практики доцільно чітко визначити підстави участі прокурора як представника інтересів громадян і підстави участі інших категорій представників, а також визначити випадки та порядок участі прокурора як представника інтересів держави та інтересів певної соціально незахищеної групи громадян у випадку конфлікту їх інтересів, який повинен вирішуватися в адміністративному суді. При вирішенні даних питань представницька діяльність органів прокуратури України буде відповідати принципам, що діють в країнах-членах Ради Європи.

РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ФУНКЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

2.1. Участь прокурора як представника щодо захисту прав та законних інтересів громадян в адміністративних судах

Застосування деяких положень щодо представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді на практиці ускладнено, тому потребує уточнення або конкретизації. Так, відповідно до ст. 53 КАСУ прокурор, який звертається до адміністративного суду з метою представлення інтересів громадянина в адміністративному суді (незалежно від форми, в якій він представлений), повинен обґрунтувати наявність підстав для такого представництва. Для представництва інтересів громадянина в адміністративному суді прокурор також повинен надати документи, що підтверджують неповнолітню, недієздатність або обмежену дієздатність громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, уповноваженого законом захищати права, свободи та інтереси людини [1; 37, с. 527].

Для того щоб звернутися в інтересах громадянина прокурор повинен у позові зазначити причини щодо неможливості подання позову особою, в інтересах якої подано позов, з наданням підтверджуючих документів. Це можуть бути такі письмові документи, як копії свідоцтв про народження, пенсійні свідоцтва, судові рішення про визнання особи недієздатною або частково недієздатною тощо. Відповідно перевірка судом наявності таких документів є обов'язковою при прийнятті рішення про відкриття провадження у справі. Не доведення факту прокурорського представництва інтересів громадянина в адміністративному суді передбачає наслідки повернення позовної заяви.

Окрім надання доказів та документів, що доводять нездатність особи самостійно захищати свої порушені або оспорювані права чи здійснювати процесуальні повноваження через неповноліття, недієздатність або обмежену

діездатність, прокурор повинен надати суду обґрунтовані докази того, що їх законні або органи яким законом надано «захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином захищають їх» [38, с. 92].

Крім того, слід зазначити, що прокурор представляє інтереси громадянина у суді у вищезазначених випадках, він (прокурор) повинен повідомити про це громадянина заздалегідь, та його законного представника. Однак закон не вимагає згоди сторін на представництво їх інтересів прокурором, тобто застосовується правило "мовчазної згоди", згідно з яким, якщо громадянин або суб'єкт владних повноважень, інтереси яких за необхідне прокурор, не подали суду заяву про наявність підстав для відмови, тоді таке представництво є законним, за умови, що суд визнає обґрунтованість підстав для такого представництва у своєму рішенні.

Таким чином, з моменту прийняття судом рішення про необхідність залучення прокурора як представника відповідно до закону, прокурор стає повноправним учасником судового розгляду та може реалізовувати свої права, передбачені законом, зокрема: витребувати за письмовим запитом, перегляду та отримувати безкоштовні копії документів та матеріалів, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, розташованих у цих суб'єктах, у порядку, встановленому законодавством; отримувати усні чи письмові пояснення та інші [39, с. 75].

Стаття 23 Закону передбачає, що існування підстав для представництва може бути оскаржене громадянином або його законним представником або суб'єктом владних повноважень. Однак ця норма не визначає стадію судового перегляду справи, в межах якої може бути реалізоване право на апеляцію. З огляду на це, можна зробити висновок, що прокурор бере участь у справі як законний представник, який повинен діяти виключно в інтересах сторони, інтереси та права якої він представляє, і яка не заперечувала проти вступу прокурора до справи, не перешкоджає громадянину або його

законному представнику підстав для втручання прокурора у справу, коли ведеться провадження. За наявності такої апеляційної скарги суд повинен її розглянути та прийняти рішення про подальшу участь прокурора як учасника судового розгляду [3].

Подання прокурорами адміністративного позову про захист прав і свобод громадян показує, що при вирішенні питання про дотримання умов апеляційної скарги прокурора в інтересах громадянина суди виходять з моменту, коли стало відомо про порушення інтересів громадянина. Таким чином, приймаючи рішення про дотримання умов апеляційної скарги прокурора в інтересах громадянина, суди повинні виходити з моменту, коли стало відомо про порушення інтересів громадянина, в інтересах якого прокурор звернувся [40, с. 57].

Таким чином представництво прокурором інтересів громадянина в адміністративному включає три сукупності процесуальних дій: підготовка та подання адміністративного позову, представництво в попередньому судовому засіданні, участь у розгляді справи [41, с. 262]. Роботу прокурора щодо подання адміністративного позову до суду в інтересах громадянина можна розділити на два етапи: 1) підготовка позовної заяви з дотриманням усіх вимог процесуального законодавства щодо її змісту та форми, збір доказів, необхідних для підтвердити претензії; 2) подання позовної заяви до суду відповідно до існуючих норм територіальної та предметної юрисдикції. Особливістю позовів, поданих прокурором до адміністративного суду в інтересах захисту прав громадян, є те, що, на відміну від апеляційних скарг інших позивачів, вони також повинні містити обґрунтування обставин, що підтверджують неможливість самостійного звернення до адміністративного суду; для цього до позовної заяви додаються відповідні письмові докази. На стадії попереднього судового засідання прокурор повинен, за необхідності, підготувати клопотання про витребування додаткових доказів, якщо він може їх отримати самостійно, для виклику свідків, судової експертизи тощо. Якщо прокурор виявить, що є очевидною небезпекою заподіяння шкоди правам,

свободам чи інтересам особи, яку він представляє, він повинен подати клопотання про забезпечення позову [41, с. 262].

Організуюючи підготовку до судового засідання, діяльність прокурора повинна включати: 1) ознайомлення з матеріалами справи; 2) вивчення методичної літератури з судових процесів; 3) підготовка орієнтовного переліку питань під час судового засідання; 4) перевірка наявності перешкод для розгляду адміністративної справи [42, с. 4].

Таким чином прокурор, бере участь у судовому засіданні суду першої інстанції на таких його етапах: 1) відкриття засідання; 2) перевірка явки осіб які будуть брати участь у справі; 3) роз'яснює перекладачеві його права та обов'язки, складання присяги; 4) оголошення складу суду та пояснення права на відвід; 5) пояснення судом учасників справи про їх права та обов'язки; 6) завершення справи та прийняття рішення по справі [42, с. 4].

Отже, коли прокурор звертається до адміністративного суду в інтересах громадянина, прокурор повинен обґрунтувати у позовній заяві причини неможливості пред'явлення позову особою, в інтересах якої подано позов, з підтверджуючими документами. Це можуть бути такі письмові документи, як копії свідоцтв про народження, пенсійні свідоцтва, рішення суду про визнання особи недієздатною або частково недієздатною тощо. Перевірка судом наявності таких документів є обов'язковою при прийнятті рішення про відкриття провадження у справі. Не доведення факту прокурорського представництва інтересів громадянина в адміністративному суді передбачає наслідки повернення позовної заяви.

2.2. Участь прокурора як представника щодо захисту та законних інтересів держави в адміністративних судах

Представництво в суді законних інтересів держави на підставі та в порядку, встановлених законом, є однією з форм представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві.

Закон Про прокуратуру у ч. 3 ст. 23 визначив, що підставою для

представництва прокурором в суді законних інтересів держави є «порушення або загроза порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснюється» або неналежним чином здійснюється органом державної влади, органами місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, а також за відсутності такого органу. Також зазначено, що наявність таких обставин має бути обґрунтоване прокурором у порядку, передбаченому частиною третьою цієї статті [43, с. 18].

Прокурор може реалізувати своє право звернутися до суду з метою захисту інтересів держави, коли органи виконавчої влади, в першу чергу державний контроль, органи місцевого самоврядування, на які відповідними законодавчими актами покладено обов'язок захищати права державні або суспільні інтереси, не вживають заходів передбачених законодавством. Прокуратура дедалі більше представляє інтереси різних органів державної влади в адміністративних справах.

Позиція М. В. Руденка про доцільність звернення прокурора в інтересах контролюючого органу, який за законом зобов'язаний контролювати дотримання законів фізичними та юридичними особами та який наділений правом звернення до суду процесуальними та спеціальними законами, можна вважати раціональним. Чинним законодавством України передбачено, що суб'єкти владних повноважень мають право звертатися до суду для здійснення своїх повноважень. Для цього законодавець наділив їх адміністративно-процесуальною правоздатністю та дієздатністю для самостійного звернення до суду [44, с. 103].

При цьому інтереси держави можуть повністю, частково або зовсім не збігатися з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій або з інтересами компаній з часткою державного майна у статутному фонді. Тобто, якщо прокурор як суб'єкт владних повноважень звертається до адміністративного суду в інтересах держави, він повинен обґрунтувати обставини, що свідчать про наявність реальної загрози інтересам держави, а також вказати підстави, що перешкоджати суб'єкту

владних повноважень звернутись самостійно до суду.

Таким чином, прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, незважаючи на те, що самостійно визначає, що становить порушення інтересів держави, повинен обґрунтувати необхідність їх захисту в суді, а суд, у свою чергу, повинен оцінити ступінь порушення державних інтересів. прокурора щодо неналежного захисту законних інтересів держави суб'єктом владних повноважень, який відповідає за відповідні повноваження, та визнають необхідність участі прокурора як представника держави в суді [45, с. 88].

У той же час, навіть якщо всі елементи цієї підстави присутні, закон встановлює обмеження на представництво інтересів держави прокуратурою. Таким чином, прокурору заборонено представляти інтереси держави в суді в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, референдумами, Верховною Радою України, Президентом України, створення та функціонування засобів масової інформації та політичних партій, релігійні організації, організації, що займаються професійним самоврядуванням, та інші громадські об'єднання.

Також визначена інституційна юрисдикція прокуратури представляти інтереси держави в особі певних суб'єктів владних повноважень. Прокурор повинен у своєму поданні (заяві) визначити обставини, які, по-перше, свідчать про порушення або загрозу порушення інтересів держави; по-друге, зазначити, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень не здійснює або неналежно захищає інтереси держави, якщо це визначено в межах його компетенції, або наводить обставини, що свідчать про відсутність органів державної влади, які повинні захищати інтереси держави, які були порушені.

Юридично обґрунтоване представництво інтересів держави в суді - це наявність порушень або загроза порушень економічних, політичних та інших державних інтересів в результаті протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, вчинених у відносинах між ними або з держава.

Очевидним є лише те, що прокурор набуває статусу представника державного органу або позивача (від імені держави) в адміністративному суді лише після підтвердження судом підстав для такого представництва. У цьому випадку повинна бути дотримана умова, згідно з якою прокурор зобов'язаний повідомити відповідного суб'єкта владних повноважень до звернення до суду, якщо такий, на думку прокурора, неналежно здійснює повноваження щодо захисту інтересів держави. Таке повідомлення не вимагає підтвердження державною адміністрацією згоди на представництво, а лише свідчить про набуття прокурором статутних повноважень представника після набуття судом статусу представника [46, с. 63].

Таким чином, прокурор може представляти законні інтереси держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави в суді, якщо захист цих інтересів не здійснюється або неналежним чином здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування чи іншими органами влади. Прокурору заборонено представляти інтереси держави в суді перед державними компаніями та у правовідносинах у зв'язку з виборчим процесом, референдумами, Верховною Радою України, Президентом України, створенням та функціонуванням засобів масової інформації, політичних партій, релігійних організацій і представляють організації. займається професійним самоврядуванням та іншими громадськими об'єднаннями. Державні інтереси в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України можуть представляти перед Державним судом Генеральний прокурор України або регіональна прокуратура лише за письмовим розпорядженням або розпорядженням Генерального прокурора України або його першого заступника або заступника. Якщо суд підтвердить наявність підстав для представництва, прокурор буде здійснювати процесуальні повноваження відповідної сторони у справі.

2.3. Особливості реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві

Зазначимо, що правовий статус прокурора в адміністративному провадженні багатогранний, що відрізняє його від правового статусу в інших видах судочинства. Оскільки прокурор в адміністративному провадженні представляє не лише інтереси громадян чи держави в суді як законного представника, він також може набути юридичного статусу позивача та відповідача.

Відповідно до ч. 4 ст. 53 КАСУ «прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави», самостійно визначає, що становить порушення інтересів держави та обґрунтовною необхідність їх захисту, а також орган, уповноважений державою виконувати відповідні функції у спірних правовідносинах. За відсутності такого органу або повноважень для звернення до адміністративного суду прокурор зазначає це у позовній заяві, і тоді прокурор набуває статусу позивача [1].

Відомчі нормативні акти Генерального прокурора України мають важливе організаційне значення в представницькій правозастосовчій практиці прокурора, включаючи сферу адміністративного судочинства, оскільки норми КАС України не деталізують порядок здійснення більшості процесуальних повноважень прокурора [47, с. 26].

Вступ прокурора до справи передбачає необхідність його подальшої участі в її розгляді, оскільки прокурор набуває статусу учасника адміністративного процесу. Рішення про розгляд справи приймаються керівниками прокуратур, як правило, за результатами тематичних досліджень. Отже, коли прокурор вирішує питання про порушення справи, необхідно активно реалізовувати процесуальний закон, передбачений ч. 5 ст. 54 КАС України, згідно з якою «прокурор, який не брав участі у справі, має право» переглянути справу в адміністративному суді, зробити з неї виписки, отримати копії документів у справі [1].

Таким чином, прокурор може втрутитися в адміністративну справу,

письмово повідомивши про це суд до закінчення судового розгляду, а також шляхом: оскарження рішення суду (подання апеляційних та касаційних скарг); приєднання до апеляційної чи «касаційної скарги; подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами» [1]. Однак КАС України не встановлює строку, протягом якого прокурор може переглядати матеріали справи в адміністративному суді.

Також встановлені суттєві організаційні фактори представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві: система адміністративних судів (зокрема, до адміністративних судів першої інстанції належать місцеві загальні суди (окружні, окружні у містах, міські та міські окружні суди) як адміністративні та районні адміністративні суди); повноваження адміністративних судів розглядати справи адміністративної юрисдикції; порядок звернення до адміністративних судів; порядок адміністративного судочинства тощо.

Здійснення прокурором "представницької функції" повинно бути мотивоване посиланням на відповідне законодавство. Отже, подання прокурором адміністративного позову в інтересах громадянина або держави має бути додатково обґрунтоване відповідно до вимог ст. 53, та ст. 160 КАС України за невиконання цієї вимоги є підставою для залишення позовної заяви без дії [48, с. 153].

Варто відзначити найбільші недоліки практичної реалізації процесуальних повноважень прокурора в адміністративному судочинстві, до яких належать:

- ненадання адміністративним судом доказів, що підтверджують неспроможність громадянина самостійно представляти свої законні інтереси;
- відсутність визначення в позовній заяві (заяві, поданні, письмовому повідомленні про вступ у справу), що є порушенням інтересів держави;
- відсутність обґрунтування необхідності захисту інтересів держави;
- неподання органу, уповноваженого державою виконувати відповідні функції у спірних правовідносинах;

- до позовної заяви не додається доказ направлення рекомендованого листа з повідомленням про вручення відповідачу та третім особам копій позовної заяви та доданих документів (якщо прокурор діє в інтересах держави в особа суб'єкта владних повноважень);

- ненадання суду доказів для підтвердження обставин, що обґрунтовують вимоги;

- неодноразова неявка на попереднє судове засідання [49, с. 38].

Крім того, при порушенні адміністративної справи прокурором завжди необхідно враховувати, що фактичне виконання ухвал адміністративного суду, як правило, залежить від запобіжних заходів, вжитих для забезпечення позову та доказів. Таким чином, перед поданням позову, якщо є підстави відповідно до закону, необхідно звернутися до суду з проханням вжити процесуальних заходів для забезпечення доказів шляхом допиту свідків, призначення допиту, витребувати для перегляду письмові або речові докази, а при поданні позову - про вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення рішення суб'єкта владних повноважень або окремих його положень, що оскаржуються; заборона виконувати певні дії та належним чином мотивувати необхідність їх використання [50, с. 47].

Підсумовуючи, можна сказати, що: по-перше, особливості функції прокуратури представляти інтереси громадян та держави в суді в адміністративному судочинстві зумовлені процесуальними повноваженнями прокурора, а також компетенцією адміністративних судів, судового провадження; по-друге, в межах повноважень представництва державного обвинувачення в адміністративному судочинстві прокуратура ефективно впливає на верховенство права, захист прав, свобод, та законних інтересів громадян та держави у суспільних відносинах, що особливо актуально та перспективно при впровадженні нової моделі прокурора.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ

Отож, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновки до другого розділу роботи.

1. Прокурор, звертаючись до адміністративного суду в інтересах громадянина, повинен в позові обґрунтувати такі причини неможливості пред'явлення позову особою, в інтересах якої подано позов, з наданням підтверджуючих документів. Це можуть бути такі письмові документи, як копії свідоцтв про народження, пенсійні свідоцтва, судові рішення про визнання особи недієздатною або частково недієздатною тощо. Перевірка наявності таких документів є обов'язковою при прийнятті рішення про відкриття провадження у справі. Не доведення факту прокурорського представництва інтересів громадянина в адміністративному суді передбачає наслідки повернення позовної заяви.

2. Прокурор представляє інтереси держави у разі порушення або загрози порушення інтересів, якщо захист цих інтересів не здійснюється або неналежним чином здійснюється органом державної влади, місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом влади, яка відповідає за відповідні повноваження. за відсутності такого тіла. Прокурору заборонено представляти інтереси держави в суді в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, референдумами, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створення та функціонування засобів масової інформації, політичних партій, релігійних організацій, організацій, що займаються професійним самоврядуванням, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися Генеральним прокурором України або регіональною прокуратурою лише за письмовим дорученням або розпорядженням Генерального прокурора України

3. Що стосується представницьких повноважень, можна сказати: по-перше, особливості функції прокуратури представляти інтереси громадян та

держави в суді в адміністративному судочинстві зумовлені певними процесуальними повноваженнями прокурора, а також система адміністративних судів та юрисдикція; по-друге, в межах повноважень представництва державного обвинувачення в адміністративному судочинстві прокуратура ефективно впливає на верховенство права, захист прав, свобод, законних інтересів громадян та держави у суспільних відносинах, що особливо актуально та перспективно при впровадженні нову модель.

ВИСНОВКИ

За результатами даного дослідження наведені теоретичні та практичні узагальнення щодо участі прокурора в адміністративному судочинстві. Зокрема, результатами цього дослідження стали наступні узагальнення:

1. Адміністративно процесуальна правосуб'єктність органів прокуратури, які захищають в адміністративному процесі державний інтерес, можна зробити висновок про обмеження повноважень указаних суб'єктів в адміністративному судочинстві, оскільки вони не є учасниками матеріально-правового спору. Цілеспрямованість участі прокурора в адміністративному судочинстві необхідно пов'язувати з окремими випадками захисту прав інтересів осіб та державних або суспільних інтересів відповідно до покладених на них функціональних обов'язків. Варто підкреслити, що вступу у процес органів прокуратури має передувати відповідна заява заінтересованої особи, звернена до цих органів та їх посадових осіб.

2. Формами представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві є: представництво в суді інтересів громадянина, представництво в суді законних інтересів держави, на підставі та у порядку, визначених законом. Представництво інтересів громадянина та держави органами прокуратури здійснюється способами: звернення до суду із адміністративним позовом; вступу прокурора у справу, провадження в якій розпочато за позовом іншої особи; внесення апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд рішення, в також за нововиявленими обставинами. На законодавчому рівні потребують врегулювання: підстави вступу прокурора у справу з метою реалізації ним представницької функції, визначеної законом; підстави та порядок залучення судом прокурора як законного представника; порядок оскарження дій прокурора щодо вступу в адміністративну справу як законного представника; порядок вступу у справу та реалізації представницької функції прокурора на різних стадіях провадження справи в адміністративному суді.

3. Світовий досвід що до участі прокурора в адміністративному

судочинстві відображає історію становлення українського адміністративного процесу та участі в ньому прокурора від нагляду за законністю здійснення судочинства до представництва в суді інтересів громадянина або державних чи громадських інтересів. Участь прокурора в адміністративному судочинстві є новелою національного законодавства. Саме завдяки цьому в Кодексі адміністративного судочинства України з урахуванням світової практики доцільно чітко визначити підстави участі прокурора як представника інтересів громадян і підстави участі інших категорій представників, а також визначити випадки та порядок участі прокурора як представника інтересів держави та інтересів певної соціально незахищеної групи громадян у випадку конфлікту їх інтересів, який повинен вирішуватися в адміністративному суді. При вирішенні даних питань представницька діяльність органів прокуратури України буде відповідати принципам, що діють в країнах-членах Ради Європи.

4. Прокурор, звертаючись до адміністративного суду в інтересах громадянина, повинен в позовній заяві обґрунтувати причини неможливості пред'явлення позову особою, в інтересах якої подано позов, з наданням підтверджуючих документів. Це можуть бути такі письмові документи, як копії свідоцтв про народження, пенсійні свідоцтва, судові рішення про визнання особи недієздатною або частково недієздатною тощо. Суд перевіряє такі документи обов'язковою для прийняття рішення щодо відкриття провадження у справі. Не доведення факту прокурорського представництва інтересів громадянина в адміністративному суді передбачає наслідки повернення позовної заяви.

5. Прокурор представляє інтереси держави у разі порушення або загрози порушення даних інтересів, якщо такий захист не був здійснений або неналежним чином здійснюється органом державної влади, місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом влади, яка відповідає за відповідні повноваження. за відсутності такого тіла. Прокурору заборонено представляти інтереси держави в суді в особі державних компаній, а також у

правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, референдумами, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створення та функціонування засобів масової інформації, політичних партій, релігійних організацій, організацій, що займаються професійним самоврядуванням, та інших громадських об'єднань. Представництво інтересів держави в суді в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися Генеральним прокурором України або регіональною прокуратурою лише за письмовим дорученням або розпорядженням Генерального прокурора України

6. Що стосується представницьких повноважень, можна сказати: по-перше, особливості функції прокуратури представляти інтереси громадян та держави в суді в адміністративному судочинстві зумовлені певними процесуальними повноваженнями прокурора, а також система адміністративних судів та юрисдикція; по-друге, в межах повноважень представництва державного обвинувачення в адміністративному судочинстві прокуратура ефективно впливає на верховенство права, захист прав, свобод, законних інтересів громадян та держави у суспільних відносинах, що особливо актуально та перспективно при впровадженні нову модель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 06.10.2020).
2. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 11.10.2020).
3. Про прокуратуру. Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
4. Радченко П. І. Участие прокурора в гражданском процессе: навч. посібник. Харків. Одіссей, 2001. – 328 с.
5. Косюта М. Правове регулювання представницької функції прокуратури. *Право України*. – 1997. – № 12. – С. 61-63.
6. Бондаренко П. А. Нормативно-правові аспекти регулювання діяльності прокурора в адміністративному процесі. *Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні*. Запоріжжя, 30–31 жовтня 2020 року. 2020. – 224 с.
7. Говоруха О. Прокурор як суб'єкт доказування у цивільному, адміністративному та господарському судочинстві. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. - С. 21–25.
8. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Олег Вікторович Анпілогов; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 212 с.
9. Пушкар Є. Г. Підстави участі прокурора в цивільному процесі: теорія та практика його використання. *Республіканська науково-практична конференція* (18 березня 1992 г.). Харків, 1992. - С. 87-88.

10. Губська А. В. Прокурор як відповідач в адміністративному процесі: окремі питання оформлення повноважень представників. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С. 193-195.
11. Гончарук С. Т. Адміністративний процес у сучасній вітчизняній правовій доктрині. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 60-64.
12. Белкін Л. М. Належний адміністративний процес як чинник ефективного забезпечення законності у державному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=579> (дата звернення: 13.10.2020).
13. Губська А. В. Прокурор як відповідач в адміністративному процесі: окремі питання оформлення повноважень представників. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С. 193-195.
14. Будзан Л. Д. Представництво прокурором інтересів держави і громадянина в адміністративному процесі. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 148-156.
15. Безкровний Є. Правовий статус прокурора, який здійснює представництво інтересів держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2018. № 3. С. 37–49.
16. Козак О. Визначення прокурором підстав представництва інтересів держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. С. 26–31.
17. Стефанчук М. М. Правова визначеність об'єкта прокурорського представництва: практичний аспект. *Університетські наукові записки*. 2017. № 3. С. 324-335.
18. Перепелюк В. Питання представництва прокурором інтересів держави в адміністратив-ному судочинстві. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 61-67.

19. Логоша В. В. Правова природа представництва прокурором інтересів громадянина та держави в адміністративному суді. *Форум права*. - 2011. № 2. С. 525-530.

20. Будзан Л. Д. Представництво в адміністративному судочинстві як форма захисту прав, свобод та інтересів громадян. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4. С. 178-183

21. Ганєв А. Е. Правові засади представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 224-231.

22. Козак О. Діяльність прокурора регіональної прокуратури з питань представництва в суді законних інтересів держави. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 29–34.

23. Драган О. В. Виконання конституційної функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді в умовах законодавчих змін. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 1. С. 8-11.

24. Стефанчук М. М. Напрями вдосконалення процесуального статусу прокурора як суб'єкта реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 34(3). С. 115-121.

25. Кучер О. Питання внутрішньої взаємодії органів прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 5. С. 18-22.

26. Томіленко П. Проблеми організації діяльності прокурора щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 5. С. 69-71.

27. Стефанчук М. Проблеми застосування нового законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 5. С. 19-26.

28. Ганєв А. Е. Порушення законних інтересів держави як підстава для участі прокурора в адміністративному процесі. Пріоритетні напрями модернізації системи права України: Всеукраїнська науково-практична конференція / Класичний приватний університет, м. Запоріжжя, 23-24 грудня 2016 р. Запоріжжя, 2016. С. 38-41.

29. Ганєв А. Е. Окремі аспекти реалізації представницької функції прокуратури при перегляді судових рішень в адміністративних справах. Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: міжнародна науково-практична конференція, м. Ужгород, 17-18 лютого 2017 р. С. 39-42.

30. Ганєв А. Е. Особливості реалізації представницької функції прокуратури щодо захисту законних інтересів держави в адміністративних судах. *Прикарпатський юридичний вісник: науково-практичний фаховий збірник наукових праць*. 2016. № 5. С. 54-57.

31. Казак О. А. Ініціювання прокурором перегляду судових рішень, що стосуються законних інтересів держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 6. Том 3. С. 132-136.

32. Забарський В. В. Представницька функція прокурора в адміністративному судочинстві. Людина, суспільство, держава: правовий вимір в сучасному світі: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції / Національний авіаційний університет, 27 лютого 2014 р. К., 2014. С. 81-85.

33. Костенко О. О., Азарова М. В. Аналіз представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010. № 2. С. 75-78.

34. Косюта М. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорсько-судового представництва. *Юридичний вісник* 2001. № 2. С. 144-148.

35. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10. Х., 2005. 22 с.

36. Кравчук В. Особливості реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 5. С. 35-39.

37. Логоша В. В. Правова природа представництва прокурором інтересів громадянина та держави в адміністративному суді. *Форум права*. 2011. № 2. С. 525-530.

38. Соболева І. В. Прокурор в адміністративному процесі: реалізація його процесуального статусу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 3. С. 90-96.

39. Мичко М. Проблемні питання організації участі прокурора в адміністративному судочинстві. М. Мичка, О. Профатило. *Вісник прокуратури*. 2013. № 9 (147). С. 70-81.

40. Огієнко А. Проблемні питання представницької діяльності прокуратури в адміністративному судочинстві. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2013. № 5. С. 54-60.

41. Натрус О. П., Турлова О. П., Козак О. А. Представництво прокурором у суді законних інтересів держави: наук.-практ. посіб. *Національна академія прокуратури України*. 2016. 262 с.

42. Руденко М. В. Представництво прокурора в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник України*. 2007. № 14. С. 4.

43. Руденко М. В. Організаційно-правові аспекти представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 *Національна акад. прокуратури України*. К., 2009. 18 с.

44. Руденко М. В. Прокурор як учасник цивільного та адміністративного процесу. Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України:

тези доп. та наук. повідомл. учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25-26 січ. 2007). Харків, 2007. С. 101-105.

45. Стефанчук М. У пошуках оптимальної моделі реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 85-98.

46. Суботін Є. Представницька функція прокурора. *Право України*. 1997. № 11. С. 63-65.

47. Шумський П. Представництво прокурора в суді. *Право України*. 1998. № 2. С. 24-27.

48. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія. К.: Прецедент, 2010. 475 с.

49. Кравчук В. Особливості реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. - № 5. - С. 35-39.

50. Бородін І. Функціональні обов'язки прокуратури у сфері забезпечення прав людини і громадянина (загальний нагляд, представництво інтересів громадян). *Право України*. 2000. № 7. С. 46-48.