

УДК 347.97/.99:347.963

**І. В. Соболева**  
прокурор відділу організації представництва  
прокуратури Запорізької області

### ПРОКУРОР В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: РЕАЛІЗАЦІЯ ЙОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ

Найперше необхідно сказати, що адміністративне судочинство – це форма адміністративної юстиції (правосуддя у сфері адміністративно-правових відносин – І. С.). Адміністративна юстиція – особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами й іншими уповноваженими на те державними органами. Як влучно зазначає Т.О. Коломоєць, до видів адміністративно-юрисдикційних проваджень належать: 1) адміністративно-деліктне (провадження у справах про адміністративні правопорушення) провадження; 2) адміністративне судочинство (адміністративно-судове провадження); 3) провадження за скаргами осіб (як фізичних, так і юридичних) [1, с. 34].

Адміністративно-деліктне (провадження у справах про адміністративні правопорушення) провадження.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом адміністративно-юрисдикційних проваджень, тому і дослідження засад участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення, реалізація його процесуального статусу є складовою частиною дослідження участі прокурора в адміністративному судочинстві взагалі.

З ухваленням Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» повноваження прокурора у сфері адміністративних правопорушень зазнали значних змін. Правова регламентація таких питань закріплена в ч. 7 ст. 23 зазначеного Закону, відповідно до якої, у разі встановлення ознак адміністративного правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення адміністративного провадження [2, с. 8].

У контексті такої правової норми варто звернути увагу на три повноваження прокурора, що стосуються: 1) встановлення ознак адміністративного правопорушення; 2) його обов'язку здійснити передбачені законом дії; 3) порушення адміністративного провадження. Нормативних положень, що визначають, як саме встановлюються прокурором ознаки таких правопорушень, яким законом передбачено дії, що треба здійснити прокурору, та їх обсяг, види правопорушень, щодо яких він може порушити адміністративне провадження, – Закон не містить. У ньому також відсутні посилання на правові засоби, тобто інструментарій, з допомогою якого прокурор реалізує свої повноваження.

За відсутності механізмів виконання прокурором вищезазначених повноважень їх реалізація буде проблематичною. Зважаючи на те, що більшість адміністративних проваджень у справах про адміністративні правопорушення є багатетапним процесом, який полягає у виявленні таких правопорушень, їх документальній фіксації, збиранні та перевірці доказів, розгляді справ, винесенні в них відповідних постанов (рішень) та їх виконанні, нас передусім цікавитиме, яку роль в адміністративних провадженнях відіграє прокурор із новими повноваженнями, яким чином вони впливатимуть на підстави та способи здійснюваної ним діяльності.

Досліджуючи зазначену проблематику, не можна лишити поза увагою зміни, що були прийняті після ухвалення нового Закону, у деяких статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), які інакше визначили роль прокурора та його повноваження в адміністративних провадженнях. Зазначу, що вказівку законодавця щодо обов'язку прокурора здійснювати передбачені законом дії, напевно, слід віднести до змісту саме цього Кодексу.

Доречно також нагадати, що із внесенням змін і доповнень до КУпАП прокурора майже позбавлено прокурорського нагляду у сфері адміністративних правопорушень (ч. 4 ст. 7 КУпАП). Згідно з ч. 5, якою доповнена ст. 7 КУпАП, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Із тексту ст. ст. 15, 185–6, 267, 291, 293, 299, 303, 307 видалено словосполучення «подання прокурора», а з ч. 4 ст. 257, ч. 1 ст. 267, ст. 289, ч. 2 ст. 294 КУпАП – слово «прокурор». Виключено ст. 290, ч. 3 ст. 288, ч. 2 ст. 295, а ст. ст. 185–4, 185–8, 255 (п.п. 8 та 11), 279, 287 КУпАП – змінено [3, с. 2, 14–15].

Внесені корективи стосуються таких повноважень прокурора, як: внесення подання; оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень і рішень по скаргах; оскарження прокуророві заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; повідомлення про результати розгляду його скарги;

заслуховування висновку прокурора в разі його участі в розгляді справи.

Грунтовний аналіз правового врегулювання таких питань дає можливість констатувати нечітке визначення законодавцем повноважень прокурора у сфері адміністративних правопорушень, відсутність належного механізму реалізації та значне обмеження їх обсягу. Зважаючи на таке, логічно припустити, що обмежувальна тенденція повноважень прокурора повинна бути застосована й до положень ст. 250 КУпАП, проте з незрозумілих причин її зміст залишився в попередній редакції.

Попри внесені до Кодексу зміни, у статті збережено нагляд за виконанням законів під час провадження в справах про адміністративні правопорушення та перелік повноважень під час його здійснення. Серед них: порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення; ознайомлення з матеріалами справи; перевірка законності дій органів (посадових осіб) під час провадження в справі; участь у розгляді справи; заява клопотання; надання висновків із питань, що виникають під час розгляду справи; перевірка правильності застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; внесення подання, оскарження постанови та рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчинення інших, передбачених законом дій. До останніх, очевидно, варто віднести й такі, як «При провадженні у справах про адміністративні правопорушення», передбачені ст. 172–4 – ст. 172–9 зазначеного Кодексу, участь прокурора в розгляді справи судом є обов'язковою. [3; с. 11].

На участі прокурора у справах такої категорії в суді варто зупинитися детальніше.

Отже, нехтування реальною потребою чіткого врегулювання таких питань і визначення механізму реалізації повноважень прокурора та невнесення коректив до ст. 250 КУпАП спричинили те, що процесуальний статус прокурора під час провадження у справах про адміністративні правопорушення став не лише специфічним, а й неоднозначним. Головна його особливість полягає в тому, що положення ст. 250 КУпАП, в яких йдеться про здійснення повноважень прокурора, тепер необхідно узгоджувати з новим Законом України «Про прокуратуру» та зі змінами, які внесені до згаданого Кодексу, й використовувати лише те, що своїм змістом не суперечить їм.

Отже, відповідно до новел Закону України від 14 жовтня 2014 р. та Кодексу України про адміністративні правопорушення, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних

з обмеженням особистої свободи громадян. У випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 КУпАП, прокурор має право оскаржити постанову по справі про адміністративне правопорушення.

Порушити адміністративне провадження, на мою думку, прокурор повинен у випадках, закріплених у главах 13–А, 15 КУпАП, ст. ст. 172–4–172–9 (адміністративні корупційні правопорушення), 185–4 (злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування – під час досудового розслідування), 185–8 (ухилення від виконання законних вимог прокурора), 185–11 (розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист). Підставою для порушення таких проваджень є встановлення прокурором ознак адміністративного проступку (ч. 7 ст. 23 Закону). Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 255 КупАП, прокурор складає протокол про адміністративні правопорушення. Необхідно зазначити, що переважна більшість адміністративних правопорушень, ознаки яких має встановити прокурор, стосуються досудового розслідування. [3, с. 14–15].

Для вдосконалення нормативно-правового регулювання повноважень прокурора в адміністративних провадженнях пропонуємо внести до Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» окрему статтю, в якій передбачити обсяг його повноважень і механізм їх реалізації. Доцільно було б встановити терміни складання прокурором протоколів і визначити порядок повідомлення його про результати розгляду порушеного ним провадження. Законодавцю необхідно визначитися й щодо змісту ст. 250 КУпАП.

Внесені пропозиції сприятимуть належному виконанню прокурором повноважень у провадженнях про адміністративні правопорушення.

Водночас наявним є протиріччя в чинному законодавстві, оскільки, відповідно до ст. 250 КУпАП, участь прокурора в розгляді справ судом, передбачених ст. 172–4 – ст. 172–9 КУпАП є обов'язковою. Такий самий обов'язок визначено п. 13 Галузевого наказу Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) № 10 від 25 червня 2013 р. «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» [4, с. 3]. Проте правом на апеляційне оскарження постанови судді в справі про адміністративне правопорушення, згідно з ч. 2 ст. 294 КУпАП, наділено вичерпний перелік осіб, до яких належать: особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законний представник, захисник, потерпілий, його представник. Згідно зі змінами до ст. 294 КУпАП (нова редакція першого речення ч. 2 зазначеної ст. – І. С.), внесеними законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб» від 16 березня 2017 р.

№ 1952–VIII, прокурор може оскаржити відповідну постанову судді лише у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 та ч. 1 ст. 287 КУпАП [5, 6].

Варто зауважити, що, за змістом ч. 1 ст. 287 КУпАП, постанову в справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 КУпАП, якою визначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Тобто прокурор може реалізувати своє право на апеляційне оскарження в справах про адміністративні правопорушення у визначених законом випадках виключно на стадії виконання судового рішення.

В інших випадках, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 294 КУпАП, апеляційна скарга підлягає поверненню прокурору як така, що подана особою, яка не наділена правом апеляційного оскарження [3, с. 6].

За таких обставин, прокурор, беручи участь у суді першої інстанції та не погоджуючись із рішенням суду, не має права його апеляційного оскарження, а отже, його участь у місцевому суді є абсурдною. Так, протягом 2016 р. було складено понад 70 протоколів у справах про адміністративні правопорушення, в яких прокурор брав участь у суді першої інстанції, однак (за необхідності) не мав права їх оскарження.

Для усунення зазначеного недоліку чинного законодавства необхідно внести зміни до ст. 294 КУпАП і розширити коло суб'єктів права апеляційного оскарження протоколу судді про адміністративне правопорушення прокурором.

Адміністративне судочинство (адміністративно-судове провадження).

Законом № 1401–VIII від 2 червня 2016 р. Конституцію доповнено ст. 131–1, згідно з якою, в Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [6, с. 3].

Отже, виключено повноваження прокурора в частині представництва інтересів громадян.

Натомість, з метою захисту інтересів громадян, на виконання вимог Закону України «Про безоплатну правову допомогу», наказів Міністерства юстиції України «Про утворення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомо-

ги» та «Питання розвитку системи безоплатної вторинної правової допомоги» на території Запорізької області створено регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», безоплатна вторинна правова допомога охоплює такі види правових послуг: захист; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складання документів процесуального характеру.

Водночас законодавець не вніс відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та Закону України «Про прокуратуру».

Так, ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому таким Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає в здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках і порядку, встановлених законом.

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист таких 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.

Отже, законодавець визначив 3 виключні випадки, в яких органи прокуратури можуть представляти інтереси держави в разі порушення або загрози порушення: 1) якщо захист таких інтересів не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; 2) якщо захист таких інтересів неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; 3) у разі відсутності такого органу.

Ст. 60 КАСУ зазначає, що з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може

вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави.

Відповідно до п. 161 Перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», із дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»: представництво, відповідно до закону, прокуратурою громадян в судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, – до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню [7, с. 1].

Отже, сьогодні існує колізія в законодавстві, відповідно до якої, законодавець вніс зміни до Конституції України в частині представництва інтересів громадян у справах, які вже перебувають у провадженні судів, і водночас не вніс зміни до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», а також ст. 60 КАСУ в частині представництва органами прокуратури інтересів громадян, які знов і знов звертаються з відповідними заявами до прокурора.

За таких обставин необхідно внести відповідні зміни до зазначених статей.

Крім того, згідно з ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень [2, с. 2].

Зазначена норма не містить чіткої регламентації порядку повідомлення громадянина або суб'єкта владних повноважень про намір звернутися до суду з позовом в їх інтересах, чи мають вказані суб'єкти надати свою згоду на пред'явлення відповідного позову або така згода не потрібна, чи має бути витримана процедура отримання суб'єктами такого повідомлення або позов може бути пред'явлено прокурором до суду одночасно з направленням такого повідомлення позивачу.

До того ж статтею передбачено підтвердження судом підстав для представництва прокурором інтересів держави та громадянина в суді, водночас жодним нормативним актом не передбачено, яким процесуальним документом має бути оформлено таке підтвердження, чи мають сторони право на оскарження такого підтвердження тощо.

На практиці вважається, що суд, виносячи ухвалу про відкриття провадження у справі, тим самим і підтверджує підстави для представництва прокурором у суді, проте це позбавляє можливості інших учасників процесу оскаржити таку ухвалу, керуючись процесуальними нормами законодавства.

Аналогічне питання виникає під час вступу прокурора в розгляд адміністративної справи судом, у такому разі також відсутній законодавчо визначений механізм підтвердження повноважень прокурора в суді в разі вступу, окрема ухвала суду зі вказаного питання не виноситься, сторони також позбавлені можливості оскаржувати такий вступ.

Вважаю за необхідне внести зміни до законодавства і чітко врегулювати питання форми та порядку підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, а також порядок направлення прокурором повідомлення громадянина або суб'єкта владних повноважень про намір звернутися до суду з позовом в їх інтересах.

На практиці прокурор дотепер бере участь у розгляді справ такої категорії на підставі службового посвідчення. Водночас трапляються випадки, коли адміністративні суди, розглядаючи справи за позовами прокурорів, поданими в порядку представництва інтересів держави в суді, не допускають працівників прокуратури до участі у справі через відсутність у них довіреності, виданої керівником відповідного органу прокуратури.

18 жовтня 2016 р. Верховний Суд України виклав правовий висновок щодо застосування норм КАС України в таких правовідносинах. Найвища судова інстанція вказала на те, що ч. 3 ст. 56 КАС України передбачено, що представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону.

Відповідно до ч. 2 ст. 58 КАС України, повноваження законних представників підтверджуються документами, які підтверджують їхню посаду.

Водночас Верховний Суд України звернув увагу на те, що представництво прокуратурою інтересів держави в суді полягає в здійсненні прокурором від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів держави у випадках, визначених законом.

Проаналізувавши норми права, Верховний Суд України дійшов висновку, що законодавством не встановлено необхідності підтвердження довіреністю повноважень осіб, зазначених у ст. 56 Закону України «Про прокуратуру» як представників в адміністративному процесі. Такі особи підтверджують свої повноваження службовим посвідченням [8, с. 2].

Крім того, на практиці постає питання необхідності стягнення судового збору з відповідачів за

задоволеними позовами прокурора, яке не врегульовано чинним законодавством.

Варто зазначити, що в розумінні Закону України «Про судовий збір» судовий збір – це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених таким Законом. Судовий збір включається до складу судових витрат (ст. 1 Закону № 3674–VI) [9, с. 1].

Аналіз змісту зазначеної статті та ч. 1 ст. 9 Закону про судовий збір дозволяє дійти висновку, що судовий збір – це різновид обов'язкового платежу до Державного бюджету України. Ст. 3 Закону про судовий збір визначено об'єкти справляння судового збору з розподілом на ті, за які судовий збір справляється (ч. 1 ст. 3 Закону № 3674–VI), і ті, за які такий збір не справляється (ч. 2 ст. 3 Закону № 3674–VI).

Законом України № 484–19 від 22 травня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» внесено зміни до ст. 5 Закону України «Про судовий збір» та виключено прокурора з переліку осіб, які мають пільги щодо сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях [10, с. 1].

Отже, до внесення відповідних змін до законодавства питання повернення сплаченого прокурором судового збору під час звернення з позовами, заявами до адміністративного суду не поставало, оскільки прокурор їх не сплачував.

Відповідно до ч. 4 ст. 94 КАСУ, у справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються.

Така норма законодавства міститься лише в адміністративному судочинстві, та, з урахуванням внесених змін до Закону України «Про судовий збір», потребує відповідного корегування, беручи до уваги те, що прокурором витрачаються значні кошти з державного бюджету на сплату судового збору, які не повертаються в разі задоволення відповідного позову, стягнення судових витрат із відповідача за позовами суб'єкта владних повноважень (зокрема й прокурора) передбачено лише за витрати, пов'язані із залученням свідків і проведенням судових експертиз (ч. 2 ст. 94 КАС України).

Крім того, ч. 1 ст. 94 КАСУ визначено, що в разі ухвалення судового рішення на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, суд призначає всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, який був стороною в справі, або якщо стороною в справі була його посадова чи службова особа [3, с. 4].

Також залишається невирішеним на законодавчому рівні питання відшкодування судових

витрат у справах, до яких долучився прокурор на стадії апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції. Так, за подачу апеляційної скарги на неправосудне рішення прокуратура сплачує судовий збір, проте позивач по справі, який ініціював питання звернення до суду з незаконними позовними вимогами, звільняється від відшкодування судових витрат, які понесла держава через судовий розгляд такої позовної заяви.

На практиці в зазначених випадках суд не стягує судового збору зі сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, органи прокуратури на такі рішення суду апеляційної ланки не реагують, оскільки за подачу касаційної скарги також необхідно сплатити судовий збір.

Вказана прогалина в законодавстві суперечить принципам адміністративного судочинства, визначеним ст. 7 КАСУ, згідно з яким, усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом.

Проведення за скаргами осіб (як фізичних, так і юридичних).

Прокуратура відіграє значну роль у захисті прав, свобод та інтересів держави. Діяльність прокуратури спрямована на забезпечення дотримання законності в державі, налагодження належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади тощо.

Судова практика свідчить про поширення випадків участі прокурора в адміністративному судочинстві, що обумовлює актуальність питань, пов'язаних з участю прокурора й органів прокуратури в адміністративному судочинстві, реалізації його повноважень. Одним зі складників ефективної участі прокурора й органів прокуратури є чітка регламентація підстав і порядку такої участі. Проте правозастосовна практика дає підстави констатувати відсутність єдності позицій судових органів щодо багатьох питань участі прокурора в адміністративному судочинстві, а саме: визначення юрисдикційної належності справ за позовами прокурора; обчислення строків звернення прокурора з позовом до суду; дії суду під час відкриття провадження в справі за позовом прокурора, який звернувся до суду з позовом в особі державних органів чи органів місцевого самоврядування тощо.

Згідно з ч. 2 ст. 50 КАС України, позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень.

Положеннями п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України передбачено, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам [3, с. 1–3].

Дотепер на практиці трапляються випадки неоднозначного тлумачення норм вказаного законодавства у справах за позовами прокурора до органу місцевого самоврядування, в яких прокурор є не представником певного органу державної влади чи самоврядування, а відіграє роль позивача у справі.

Прокурор із таким позовом звертається до окружного адміністративного суду, проте суд виносить ухвали про повернення позову прокурору на підставі п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України з огляду тільки на відповідача в справі – органу місцевого самоврядування, та зі вказівкою на те, що такий спір має розглядатись місцевим загальним судом як адміністративним і з урахуванням правил територіальної підсудності.

Таку хибну позицію суду спростовано ще постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України № 14 від 18 вересня 2015 р. «Про довідку щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про прокуратуру», якою визначено, що в разі коли прокурор є позивачем у справі, то такі справи, відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС України, підсудні окружним адміністративним судам, оскільки позивачем у справі є посадова особа органу державної влади [11, с. 2].

Крім того, трапляються випадки необґрунтованої відмови позивача у справі від реального виконання судового рішення за позовом прокурора на останній стадії судового провадження.

Так, наприклад, за наявності встановленого факту порушення інтересів місцевого самоврядування внаслідок незаконних дій сільського голови під час звільнення особи та, як наслідок, списання у безспірному порядку з бюджету коштів, сільська рада, захищаючи інтереси самого сільського голови, а не територіальної громади, фактично вже другий рік поспіль у всіх судових інстанціях не бажає отримувати належні за Законом кошти до бюджету. Для цього сільська рада ухвалила рішення про визнання протиправним і скасування рішення органу місцевого самоврядування про відмову як стягувача від примусового виконання рішення виконавчого листа, виданого Апеляційним судом Запорізької області.

Таке рішення сільської ради оскаржено прокурором у судовому порядку, проте постановою Запорізького окружного адміністративного суду від 12 квітня 2017 р. відмовлено в задоволенні такого позову прокурора.

Відмовляючи в позові, суд дійшов висновку, що відповідач, приймаючи спірне рішення, яким фактично відмовився від надходжень до місцевого бюджету, безумовно, діяв добросовісно, розсудливо, в інтересах територіальної громади та відповідно до Конституції України [12, с. 1–2].

Вважаю, що таким рішенням відповідача в порушення ст. 129–1 Конституції України, ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» порушено принцип обов'язковості судових рішень, ухвалених іменем України. Право на суд, захищене ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, було б ілюзорним, якби національна правова система дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судове рішення залишалось невиконаним на шкоду будь-якій зі сторін.

Так, відповідно до ст. 129–1 Конституції України, суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання.

За приписами ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлено, що суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Міське самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Міське самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ст. 2 Закону України «Про міське самоврядування в Україні»).

З такою метою держава гарантувала місцевому самоврядуванню право комунальної власності та формування місцевого бюджету в порядку, визначеному законом.

Водночас зазначені гарантії не мають породжувати всюдозволеність органу місцевого самоврядування щодо рішень, які суперечать інтересам безпосереднього власника – територіальної громади, нівелювати судові рішення, якими стягнуто на користь такого власника кошти.

За таких обставин прокуратурою подано апеляційну скаргу на зазначене судове рішення, яка зараз перебуває в провадженні суду.

Вважаю, що така судова практика фактично нівелює заключну стадію судового провадження

як виконання рішення суду в адміністративних справах, та надає змогу учасникам процесу ухилитись від виконання судового рішення, тим самим порушуючи інтереси територіальної громади та держави загалом.

### Література

1. Коломоєць Т.О. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики : [монографія] / Т.О. Коломоєць, О.В. Шемякін. – Запоріжжя, 2012. – 219 с.
2. Про прокуратуру Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/card4#History>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Галузевий наказ ГПУ № 10 від 25 червня 2013 р. «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).
5. Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією від 22 травня 2017 р. № 223-943/0/4-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/128984-prityagnennya\\_do\\_adminividpovidalnosti\\_za\\_nepodannya\\_deklarac.html](http://zib.com.ua/ua/128984-prityagnennya_do_adminividpovidalnosti_za_nepodannya_deklarac.html).
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page4>.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.
8. Постанова Верховного Суду України від 18 жовтня 2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62722384>.
9. Про судовий збір Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору : Закон України від 22 травня 2015 р. № 484-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/484-19>.
11. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 р. № 14 «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» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0014760-15>.

12. Ухвала Дніпропетровського апеляційного суду від 12 січня 2017 р. у справі № 808/3445/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66351041>.

### Анотація

**Соболева І. В. Прокурор в адміністративному процесі: реалізація його процесуального статусу.** – Стаття.

У статті визначено види адміністративно-юрисдикційних проваджень, визначено їх особливості з позиції засад участі в них прокурора. Вивчено проблематику наявної колізії в законодавстві, запропоновано шляхи її усунення.

*Ключові слова:* адміністративно-юрисдикційні провадження, прокурор, адміністративно-судове провадження, провадження за скаргами осіб (як фізичних, так і юридичних).

### Аннотация

**Соболева И. В. Прокурор в административном процессе: реализация его процессуального статуса.** – Статья.

В статье определены виды административно-юрисдикционных производств, определены их особенности с позиции участия в них прокурора. Изучена проблематика существующей коллизии в законодательстве, предложены пути ее устранения.

*Ключевые слова:* административно-юрисдикционные производства, прокурор, административно-судебное производство, производство по жалобам лиц (как физических, так и юридических).

### Summary

**Soboleva I. V. The prosecutor in the administrative process: realizing his processual status.** – Article.

The article defines the types of administrative-jurisdictional production, their features are determined from the position of participation of the prosecutor in them. The problems of the existing conflict in the legislation have been studied, the wayso fits elimination have been proposed.

*Key words:* administrative-jurisdictional proceedings, prosecutor, administrative and judicial proceedings, proceedings on complaints of individuals (both physical and juristical).