

УДК 342.951

*А. Е. Ганєв**аспірант кафедри адміністративного права,  
процесу та адміністративної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ЗАХИСТУ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Попри те, що розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах здійснюється понад 10 років, із моменту прийняття у 2005 році КАСУ [1], участь прокуратури в розгляді таких спорів, як законного представника законних інтересів держави, була мінімальною. Такий стан речей був можливий тому, що в законодавстві, зокрема Законі «Про прокуратуру», не були чітко прописані функція та підстави прокурорського представництва в суді, пріоритетною залишалась функція прокурорського нагляду, яка історично і набувала свого вдосконалення [2]. Однак із прийняттям 14 жовтня 2014 року нового Закону «Про прокуратуру» (далі – Закон) представницька функція прокуратури набула свого належного правового закріплення в ст. 23, в якій визначено підстави та загальний порядок представництва прокуратурою інтересів держави в суді [3]. Створення належних правових підстав представництва прокуратурою інтересів держави в цілому і в адміністративних судах зокрема мало позитивне відображення в правозастосовчій практиці. Так, статистичні дані діяльності прокуратури за 2015 рік свідчать, що прокуратурою здійснювалось представництво в адміністративних судах інтересів держави в 11589 справах (у 2014 році – в 4343 справах) [4; 5], що свідчить про те, що представництво органів прокуратури в адміністративному судочинстві набуває системного характеру.

Нормативне закріплення в Законі правових засад представництва прокурором інтересів держави в адміністративному суді зумовлює необхідність визначення процесуального порядку участі прокурора як законного представника або позивача в КАСУ. Адже ст. 60 КАСУ лише в загальному визначає підстави та форми реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві, в той час як процесуальні особливості участі прокурора як законного представника держави на різних стадіях провадження справи в адміністративному суді залишаються нормативно не урегульованими, що має наслідком неоднозначне тлумачення судами статусу прокурора як законного представника і, відповідно, призводить до порушення процесуального законодавства під час розгляду справи, що є підставою її перегляду у вищих судових інстанціях.

Дані обставини зумовлюють доцільність здійснення правового аналізу законодавчого забезпе-

чення діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів за участю прокурора як законного представника інтересів держави, виокремлення його вад та обґрунтування пропозицій щодо його удосконалення, що й зумовлює завдання дослідження в межах даної статті.

Представництво в суді законних інтересів держави на підставі та у порядку, визначеному законом, є однією з форм представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві. У межах даного дослідження, з огляду на його мету та завдання, розглянемо особливості реалізації представницької функції прокуратури щодо захисту законних інтересів держави.

Новий Закон про прокуратуру від 14.10.2014 № 1697 (далі – Закон) у ч. 3 ст. 23 визначив, що підставою представництва прокурором у суді законних інтересів держави є порушення або загроза порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Також зазначено, що наявність таких обставин має обґрунтовуватись прокурором у порядку, передбаченому частиною четвертою цієї статті. Нормативне закріплення підстав представництва прокурором інтересів держави в адміністративному суді зумовлює необхідність, по-перше, з'ясування таких понять, як «законні інтереси держави» та «порушення або загрози порушення інтересів держави»; по-друге, – визначення переліку та процедур обґрунтування прокурором таких підстав для представництва, як обставини, що вказують на «порушення або загрози порушення законних інтересів держави».

З урахуванням цього необхідно визначити тлумачення поняття «законні інтереси держави» та «порушення або загрози порушення інтересів держави». Так, під час підготовки висновку щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» Венеціанською комісією було відзначено, що термін «інтереси держави» можна трактувати дуже широко, і він може включати в себе загальний принцип законності – з тим наслідком, що будь-яке ймовірно неправильне застосування закону, навіть у відносинах між приватними особами,

може розглядатися як порушення державних інтересів, яке дозволило б прокурору втрутитися. На думку експертів, таке тлумачення інтересів держави буде де-факто знову вводити загальний нагляд, і пропонувалося визначити в законі інтереси держави як «законні права держави» (наприклад, право власності, право на оподаткування та ін.) [6].

Одразу слід зазначити, що поняття «законні інтереси держави» на будь-якому рівні нормативно-правового регулювання не знайшло свого закріплення. Однак існує певне недоктринальне тлумачення поняття «законних інтересів держави» з огляду на захист їх у судовому порядку. Так, як вірно зазначає А.Огієнко, «...інтереси держави можуть полягати в розробці загальнодержавних політичних, економічних, соціальних та інших програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України; гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки; охорону землі як національного багатства; захист прав усіх об'єктів господарювання тощо» [7]. У свою чергу, Н.В. Ільків вказує, що тлумачення «інтересів держави» в Законі «Про прокуратуру» має свої особливості. На її думку, до них слід віднести: по-перше, в ст. 2 Закону серед функцій прокуратури функції представництва інтересів громадянина або держави в суді окреслено «...у випадках, визначених цим Законом»; по-друге, в спеціальній статті Закону визначається, що прокурор здійснює представництво в суді «законних інтересів держави», тобто вказівку на «законні», очевидно, слід розуміти як такі, що прямо передбачені законодавством України; по-третє, в ч. 3 ст. 23 Закону вміщено категоричну заборону на здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній; по-четверте, здатність прокурорів представляти інтереси держави є резервним варіантом, оскільки їх втручання обмежується таким положенням: «...якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу» [8, с. 185–191]. Резюмуючи вищезазначене, слід вказати, що «інтереси держави» – це оціночне поняття, тому прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає, з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення інтересів держави, обґрунтовує в позовній заяві необхідність їхнього захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах.

Прокурор може скористатися своїм правом на звернення до суду із заявою про захист інтересів

держави тоді, коли органи виконавчої влади, передусім державного контролю, органи місцевого самоврядування, на які відповідними законодавчими актами покладено обов'язок захищати права й інтереси громадянина, державні або суспільні інтереси, не вживають для цього передбачених законом заходів. У разі виявлення бездіяльності уповноваженого органу державного нагляду (контролю) одночасно із заходами представницького характеру органи прокуратури зобов'язані вживати відповідних заходів прокурорського реагування [9]. Прокуратура дедалі частіше здійснює представництво інтересів різних органів державної виконавчої влади в адміністративних справах, зокрема: територіальних органів Пенсійного фонду України, Головної державної інспекції на автомобільному транспорті, Фонду соціального захисту інвалідів, органів зайнятості населення тощо. Слід підтримати позицію А. Огієнко з приводу того, що раціональною є позиція науковців і практиків про доцільність звернення прокурора в інтересах контролюючого органу, на який законом покладено обов'язок контролю за дотриманням законів фізичними та юридичними особами і який процесуальними й спеціальними законами наділений правом самостійного звернення до суду [7; 10; 11]. Чинним законодавством України передбачено, що суб'єкти владних повноважень мають право звертатися до суду щодо виконання власних повноважень. Для цього законодавець наділив їх адміністративно-процесуальною правоздатністю та дієздатністю для самостійного звернення до суду. Позиція Вищого адміністративного суду України щодо окресленої проблеми полягає в тому, що прокурор може звертатися до суду в інтересах держави, які, у свою чергу, можуть бути пов'язані з необхідністю захисту прав державних органів, а також підприємств, установ, організацій незалежно від їх підпорядкування та форм власності [12]. Разом із тим у рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 зазначено, що прокурори та їхні заступники подають до суду позови саме в інтересах держави, а не в інтересах підприємств, установ і організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності [13]. При цьому інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності в статутному фонді. Тобто якщо прокурор, як суб'єкт владних повноважень, звертається до адміністративного суду в інтересах держави, він повинен обґрунтувати обставини, що вказують на існування реальної загрози інтересам держави, а також зазначити підстави, які унеможливають самостійне звернення суб'єкта владних повноважень до суду.

Таким чином, з урахуванням таких обставин, як поступове скорочення (оптимізація) штату державних органів та неможливість (а подекуди – недоцільність) утримання штату юридичних підрозділів органу, а також неможливість у перспективі захищати інтереси державного органу їх представників з урахуванням розширення функцій адвокатури (як процесуально визнаного в суді органу захисту інтересів фізичних та юридичних осіб); а з іншого боку, – оновлення представницької функції прокуратури, як органу, який представляє та захищає інтереси держави в системі національного судочинства, доцільним, на нашу думку, є визначення можливості звернення суб'єкта владних повноважень до прокуратури з метою представництва та захисту їх законних інтересів у суді.

Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, попри те, що самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, має обґрунтовувати необхідність їх захисту в суді, а суд має оцінити ступінь порушення інтересів держави, докази прокурора про неналежний захист законних інтересів держави з боку суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, та визнати необхідність участі прокурора як представника держави в суді.

Застосування деяких положень законодавства щодо представництва прокурором інтересів держави в адміністративному суді є ускладненим на практиці, тому потребує уточнення або конкретизації. Розглянемо докладно такі положення.

Так, ст. 23 Закону «Про прокуратуру» не визначає приводи прокурорського представництва в суді. На думку М.В. Руденко, приводом для представництва прокурором у суді інтересів громадян та держави є саме звернення в прокуратуру фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою [14, с. 4]. М.В. Косюта до таких приводів відносить також особисте виявлення прокурором порушень законів [15, с. 24]. На думку О.С. Іщука а В.В. Лагоши, приводами для дій прокурора щодо здійснення представництва можуть бути: 1) звернення до прокуратури громадянина; 2) звернення до прокуратури державного органу; 3) повідомлення в засобах масової інформації; 4) безпосереднє виявлення прокурором порушеного права громадянина або держави [16, с. 15; 17, с. 527]. Вважаємо, що, попри їх закріплення у вищезгаданому наказі Генпрокуратури № 6гн від 28 травня 2015 року, їх перелік має бути чітко визначений у Законі «Про прокуратуру», зокрема в ч. 2 ст. 23.

І п. 4 ст. 23 і п. 2 ч. 2 ст. 60 КАСУ вказують на те, що прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, в позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує

необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції в спірних правовідносинах. Наступний пункт 3 ч. 2 ст. 60 КАСУ фактично дублює п. 2 цієї статті і зазначає, що прокурор, який звертається до адміністративного суду з метою представництва інтересів держави в адміністративному суді (незалежно від форми, в якій здійснюється представництво), повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва, передбачених частинами другою або третьою статті 23 Закону України «Про прокуратуру». У той же час жоден нормативний акт не вказує чітких підстав для здійснення такого представництва. Очевидним є лише той факт, що прокурор має у своєму поданні (заяві) визначити обставини, які, по-перше, вказують на порушення або загрози порушення інтересів держави; по-друге, вказують на те, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень не здійснює або неналежним чином здійснює захист інтересів держави, якщо це визначено межами його компетенції, або наведе обставини, які свідчать про відсутність органу публічної влади, який мав би захищати інтереси держави, які були порушені. Юридично обґрунтованою підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Таким чином, прокурор набуває статусу представника державного органу або позивача (від імені держави) в адміністративному суді виключно після підтвердження судом підстав для такого представництва. При цьому має бути дотримана умова, відповідно до якої прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень, якщо такий, на думку прокурора, неналежним чином реалізує повноваження щодо захисту інтересів держави. Таке повідомлення не потребує підтвердження з боку органів публічної адміністрації про згоду на представництво, а лише свідчить про набуття прокурором повноважень представника, визначених законом, після набуття за рішенням суду статусу представника.

Отже, з моменту ухвалення судом рішення про необхідність залучення прокурора в якості представника інтересів держави прокурор стає повноцінним учасником судового процесу і може реалізовувати свої права, визначені законом, зокрема: витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ

і організацій, що знаходяться в цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом; отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій усні або письмові пояснення та ін.

У висновку слід зазначити, що на підставі аналізу сучасного правового забезпечення та точної, до певної міри систематизованої, судової практики щодо розгляду звернень прокуратури з позовами до адміністративного суду з метою захисту законних інтересів держави нами було запропоновано авторську позицію щодо виокремлення найбільш складних ситуацій реалізації процесуального законодавства та запропоновано окремі напрями його удосконалення. Для забезпечення єдності судової практики під час розгляду адміністративними судами справ за участю прокурора та органів прокуратури в адміністративному судочинстві вважаємо необхідним прийняття Пленумом ВАСУ постанови, яка б охоплювала проблемні питання, які виникають під час розгляду спорів за участі прокурорів чи органів прокуратури, особливо ті, які виникають під час розгляду справ за участю прокурорів, спірні відносини за якими виникли після прийняття та набуття чинності Закону України «Про прокуратуру».

### Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
2. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
4. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=111479&libid=100820](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111479&libid=100820).
5. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=111479&libid=100820](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111479&libid=100820).
6. Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), схвалений Венеціанською Комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12-13 жовтня 2012) на основі коментарів пана Джеймса Гамільтона (тимчасового члена комісії, Ірландія), пана Йоргена Стіна Соренсена (члена комісії, Данія), пані Ганни Сухоцької (члена комісії, Польща) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/\\_pdf](http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf).
7. Огієнко А. Проблемні питання представницької діяльності прокуратури в адміністративному судочинстві / А. Огієнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/)

[cgiirbis\\_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&image\\_file\\_download=1&image\\_file\\_name=pdf/vnapu\\_2013](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&image_file_download=1&image_file_name=pdf/vnapu_2013).

8. Ільків Н.В. Представництво прокуратурою інтересів держави у справах про примусове відчуження об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності / Н.В. Ільків // Адміністративне право і процес. – № 4 (10). – 2014. – С. 185–191.

9. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора №6 гн від 28 травня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Офіційний сайт Генеральної прокуратури України - [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=151874](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151874).

10. Азарова Т. Прокурор в адміністративному судочинстві / Т. Азарова // Наше право. – 2010. – № 4. – Ч.1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nashp/2010\\_4\\_1/Azarova.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2010_4_1/Azarova.pdf).

11. Чернюк А. Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві / А. Чернюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://voas.gov.ua/?action=news&id\\_news=90](http://voas.gov.ua/?action=news&id_news=90).

12. Лист Вищого адміністративного суду України від 30 листопада 2009 року № 1619/10/13-09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1619760-09>.

13. Справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді: рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року №3-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – Ст. 35.

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

15. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М.В. Косюта ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 33 с.

16. Іщук О.С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.С. Іщук ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 20 с.

17. Логоша В.В. Правова природа представництва прокурором інтересів громадянина та держави в адміністративному суді / В.В. Логоша // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 525–530 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2011-2/11lvvac.pdf>.

### Анотація

**Ганєв А. Е. Особливості реалізації представницької функції прокуратури щодо захисту законних інтересів держави в адміністративних судах.** – Стаття.

У статті здійснено правовий аналіз законодавчого забезпечення діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів за участю прокурора як законного представника інтересів держави, виокремлено його вади та обґрунтовано пропозиції щодо його вдосконалення.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, прокуратура, представницька функція прокуратури в адміністративному процесі, представництво законних інтересів держави.

### Аннотация

**Ганев А. Е. Особенности реализации представительной функции прокуратуры по защите законных интересов государства в административных судах. – Статья.**

В статье осуществлен правовой анализ законодательного обеспечения деятельности административных судов по рассмотрению публично-правовых споров с участием прокурора как законного представителя интересов государства, выделены его недостатки, обоснованы предложения по его усовершенствованию.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, прокуратура, представительская функция прокуратуры в административном процессе, представительство законных интересов государства.

### Summary

**Ganyev A. E. Implementation details representative function of prosecution to protect the legitimate interests of the state in administrative courts. – Article.**

This article provides a legal analysis of the legal framework of administrative courts to review public legal disputes involving the prosecutor as legal representative of the interests of the state, single out its flaws and reasonable suggestions for improvement.

**Key words:** administrative proceedings, prosecution, prosecution representative function in the administrative process of the legitimate interests of the state.