

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

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

**Анотація.** У статті здійснено правовий аналіз діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів за участю прокурора як законного представника громадян, виокремлено вади такої діяльності та обґрунтовано пропозиції щодо її удосконалення.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний суд, прокуратура, представницька функція прокуратури в адміністративному процесі, представництво інтересів громадян.

**Постановка проблеми.** Визначення пріоритетності представницької функції в діяльності прокуратури має важливе значення для адміністративного судочинства, як діяльності спеціалізованої системи судів в Україні, направленої на вирішення публічно-правових спорів, що виникають з приводу оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів, які наділені владними повноваженнями. Попри те, що розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах здійснюється понад 10 років з моменту прийняття у 2005 році КАСУ [1], участь прокуратури у розгляді таких спорів, як законних представників позивача чи відповідача, була мінімальною і зводилась переважно до прокурорського реагування на явні порушення законності до діяльності суб'єктів владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльності яких оскаржувалися до суду на підставі звернення громадян до органів прокуратури. Такий стан речей був можливий тому, що в законодавстві, зокрема, Законі «Про прокуратуру», не була чітко прописана функція та підстави прокурорського представництва в суді, а пріоритетною залишалась функція прокурорського нагляду, яка історично набувала свого удосконалення [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 прав, інтересів громадянина та держави в суді [3]. Створення належних правових підстав представництва прокуратурою інтересів громадян та 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 здійснювалося представництво в адміністративних судах інтересів громадян – у 4 342 справах (у 2014 році – у 794 справах), інтересів держави 11 589 справах (у 2014 році – у 4 343 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 громадянина або держави в адміністративному суді зумовлює необхідність визначення процесуального порядку участі прокурора, як законного представника в КАСУ. Адже ст. 60 КАСУ лише в загальному визначає під-

стави та форми реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві, в той же час процесуальні особливості участі прокурора як законного представника на різних стадіях провадження справи в адміністративному суді залишаються нормативно не урегульованими, що має наслідок неоднозначного тлумачення судами статусу прокурора як законного представника і відповідно призводить до порушення процесуального законодавства при розгляді справи, що, в свою чергу, є підставою її перегляду у вищих судових інстанціях.

Таким чином, законодавчо визначені представницькі функції прокуратури в судовому процесі в цілому зумовлюють необхідність з'ясування процесуальних особливостей представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді в процесі розгляду та вирішення публічно-правового спору. Дані обставини зумовлюють доцільність здійснення правового аналізу діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів за участю прокурора як законного представника громадян, виокремлення вад такої діяльності та обґрунтування пропозицій щодо її удосконалення, що й зумовлює завдання дослідження в межах даної статті.

**Виклад основного матеріалу.** 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; друга – представництво в суді законних інтересів держави, на підставі та у порядку, визначеному законом. У межах даного дослідження з огляду на його мету та завдання розглянемо особливості реалізації представницької функції прокуратури щодо захисту прав та законних інтересів громадян.

Новий Закон про прокуратуру від 14.10.2014 № 1697 (далі – Закон) значно звужив повноваження прокуратури щодо представництва інтересів громадянина в суді. Так, ч. 2 ст. 23 Закону визначено категорію громадян, яких зможе представляти прокурор у суді: неповнолітні; недієздатні; обмежено дієздатні. Більш того, відповідне повноваження прокурор має тільки за умови, якщо законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Застосування деяких положень законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді є ускладненим на практиці, тому потребує уточнення або конкретизації. Розглянемо докладно такі положення. Так, відповідно до ч. 2 ст. 60 КАСУ прокурор, який звертається до адміністративного суду з метою представництва інтересів громадянина в адміністративному суді (незалежно від форми, в якій здійснюється представництво), повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва, передбачених ч. 2 ст. 23 Закону. Для представництва інтересів громадянина в адміністративному суді прокурор також повинен

надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва. Невиконання прокурором вимог щодо надання адміністративному суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді має наслідком застосування положень, передбачених ст. 108 КАСУ [1].

Аналіз судової практики дає можливість зробити висновок про неоднозначність рішень суду щодо перевірки факту надання прокурором доказів на підтвердження наявності підстав представництва інтересів громадянина в суді. Так, одні суди при відкритті провадження у справах перевіряють факт надання прокурором таких доказів [6], інші – не перевіряють, обмежуючись перевіркою відповідності позову тільки вимогам ст. ст. 105, 106 КАСУ [7]. Друга з наведених позицій не враховує практику ВАСУ, за якою суд при вирішенні питання про відкриття провадження повинен дослідити підстави представництва прокурором інтересів особи в суді. Більш того, у судовій практиці наявні випадки повернення такого позову у випадку, коли в результаті перевірки встановлено відсутність підстав для звернення прокурора в інтересах громадянина. Наприклад, в ухвалі Миколаївського окружного адміністративного суду від 14.06.2013 у справі № 814/2643/13-а суд повернув позовну заяву заступника Миколаївського прокурора з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері в інтересах ОСОБА\_1 до військової частини А 3767 про відшкодування витрат на відрядження. При цьому суд виходив також із того, що ОСОБА\_1 є військовослужбовцем офіцерського складу Збройних Сил України, він відповідно до вимог Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» не може бути неповнолітнім, недієздатним або обмеженим у дієздатності, мати похилий вік або неспроможність через фізичний стан, оскільки всі ці обставини унеможливають проходження ним військової служби; прокурор не надав суду жодних доказів на доведеність саме цих обставин, як цього вимагає ч. ч. 2-4 ст. 23 Закону; за відсутності підстав для представництва інтересів громадянина, визначених ч. 2 ст. 23 цього Закону, суд вважає, що у прокурора відсутні процесуальні повноваження на пред'явлення позовної заяви в інтересах ОСОБА\_1; відповідно до п. 4 ч. 3 ст. 108 КАСУ позовна заява повертається позивачеві, якщо позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи [8]. На важливість обґрунтування участі прокурора в інтересах громадян в адміністративному судочинстві звернув увагу Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ). Посилаючись на Висновок Венеційської комісії щодо Закону «Про прокуратуру» (2005) і Резолюцію Парламентської асамблеї № 1604 (2003) «Про роль прокуратури у демократичному суспільстві, регульованому верховенством права», ЄСПЛ встановив, що за певних обставин виступ прокурора на боці особи, що у справі може бути виправдана, «зокрема, інтересами захисту прав вразливих груп населення (дітей, інвалідів і т. п.), які нездатні захистити свої інтереси самостійно, або у випадках, коли таке порушення зачіпає інтереси більшої кількості громадян, або коли потрібно захистити інтереси держави» (§ 35) [9, с. 29].

Таким чином, при зверненні прокурора до адміністративного суду в інтересах громадянина прокурор повинен у позовній заяві обґрунтувати причини неможливості пред'явлення позову особою, в інтересах якої подається позов, із наданням підтверджувальних документів. Це можуть бути такі письмо-

ві документи, як копії свідоцтва про народження, пенсійного посвідчення, рішення суду про визнання особи недієздатною чи обмежено дієздатною тощо. Відповідно перевірка судом наявності таких документів є обов'язковою при вирішенні питання про відкриття провадження у справі. Недоведення факту наявності представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді передбачає наслідком повернення позовної заяви. Така пропозиція цілком узгоджується з новою редакцією абз. 3 ч. 2 ст. 60 КАСУ, яка набрала чинності одночасно із Законом про прокуратуру від 14.10.2014 (набрання чинності 15.07.2015).

Окрім надання доказів та документів на підтвердження неспроможності особи самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність прокурор має надати суду обґрунтовані докази того, що їх законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Крім цього, слід зауважити, що попри те, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у вищевказаних випадках, він (прокурор) зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника. Однак законодавство не вимагає згоди учасників процесу на представництво їх інтересів прокурором, тобто діє правило «мовчазної згоди», при якому, 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. Таким чином, із моменту ухвалення судом рішення про необхідність залучення прокурора в якості представника по закону прокурор стає повноцінним учасником судового процесу і може реалізувати свої права, визначені законом, зокрема: витребувати за письмовим запитом, ознайомитися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, що знаходяться у 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.

Ст. 23 Закону визначено, що наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень. Однак у 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 в якості законного представника, який має діяти виключно в інтересах сторони, інтереси та права якої представляє і яка не подала суду заперечення щодо вступу прокурора в цю справу, не виключає можливість оскарження громадянином чи її законним представником підстав для вступу прокурора у справу, коли провадження по ній здійснюється. За наявності такого звернення суд має розглянути його та винести ухвалу щодо подальшої участі прокурора як учасника судового процесу. На нашу думку, слід виключити можливість втручання прокуратури в судовий спір між громадянином та суб'єктом

владних повноважень, наприклад, у випадках, коли прокуратура за відсутності можливості внесення подання на рішення, дії чи бездіяльність такого суб'єкта вступає в справу шляхом пред'явлення позову не з метою захисту прав і свобод громадянина, а з метою втягнення в судовий розгляд справи даного суб'єкта без згоди на те громадянина або законного представника. Задля цього норму п. 4 ст. 23 Закону слід викласти в новій редакції такого змісту: «Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після отримання згоди громадянина або відповідного суб'єкта владних повноважень, інтереси яких він представляє, та у разі підтвердження судом підстав для представництва».

У судовій практиці виникають питання визначення компетенції представника прокуратури щодо подання адміністративного позову на захист прав і інтересів громадян. Так, ст. 24 Закону визначено, що право подання позовної заяви (заяви, подання) у порядку адміністративного судочинства надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам. Але в судовій практиці здебільшого адміністративні позови подаються представниками прокуратури – посадовими особами підрозділів представництва інтересів громадян та держави в судах, на які наказом Генерального прокурора № 6 гн від 28 травня 2015 року «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» покладено обов'язки щодо організації представництва органів прокуратури та її посадових осіб у адміністративному судочинстві [10]. За загальним правилом ч. 2 ст. 58 КАС України повноваження законних представників (слід розуміти у тому числі прокурорів) підтверджуються документами, які стверджують займану посаду, а засвідчені підписом судді копії цих документів додаються до справи. Однак Пленум ВАСУ, який у п. п. 11–12 своєї постанови від 06.03.2008 року № 2 дав роз'яснення з цього питання, звернувши увагу судів на необхідність урахування того, що повноваження перелічених вище прокурорів як представників у адміністративному судочинстві, які діють у межах своєї компетенції (про яку відомо суду), підтверджуються службовим посвідченням. Повноваження інших працівників прокуратури, які виконують функції прокурора щодо представництва інтересів держави чи громадянина в адміністративному судочинстві, повинні бути підтвержені довіреністю, виданою керівником прокуратури [11]. Проте, незважаючи на наявність згаданого вище роз'яснення щодо підтвердження повноважень прокурора у адміністративному процесі та повноважень органів прокуратури, подекуди суди першої інстанції неправильно застосовували норми права з відповідного питання. Зокрема, ухвалою Закарпатського окружного адміністративного суду від 18.04.2013 року у справі № 807/1157/13-а повернуто позовну заяву заступника прокурора м. Ужгорода до відділу охорони здоров'я Ужгородської міської ради про визнання протиправним та скасування наказу з огляду на те, що позивачем на виконання вимог ухвали про залишення позовної заяви без руху не усунуто недоліків позовної заяви, яка не відповідала вимогам, встановленим КАС України, а саме: підпис прокурора на позовній заяві не скріплений печаткою та не долучено належним чином оформленої довіреності [12]. Вказана ухвала суду першої інстанції скасована ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 24.10.2013 року (апеляційне провадження № 876/9017/13), а справа направлена на продовження розгляду до Закарпат-

ського окружного адміністративного суду [13]. При цьому, суд апеляційної інстанції виходив з того, що норми ст. ст. 60 КАС України та 56 Закону України «Про прокуратуру» не передбачають обов'язку прокурора, від імені якого подана позовна заява, підтверджувати свої повноваження довіреністю та скріплювати свій підпис печаткою.

Аналіз судової практики подання прокурами адміністративного позову щодо захисту прав і свобод громадян показує, що при вирішенні питання про дотримання строків звернення прокурора з позовом в інтересах громадянина суди виходять із моменту, з якого стало відомо про порушення інтересів саме громадянина, в інтересах якого звернувся прокурор. Незважаючи на наявність сталої позиції судів із цього питання, у судовій практиці зустрічаються випадки вирішення питання про дотримання строку звернення до суду залежно від того, коли про порушення прав стало відомо прокурору, а не громадянину, в інтересах якого він звернувся. Наприклад, поновлюючи позивачу строк звернення до суду, Хмельницький окружний адміністративний суд вказав, що про наявність підстав для звернення до суду з цим позовом прокурор дізнався після надходження скарги громадянина ОСОБА\_1 до прокуратури м. Кам'янець-Подільського [14]. Таким чином, матеріали судових справ свідчать, що в окремих випадках суди необґрунтовано обчислюють строк звернення до суду прокурора в інтересах громадянина з моменту, коли про порушення прав чи законних інтересів громадянина стало відомо прокурору, а не самому громадянину. Однак при зверненні до суду з адміністративним позовом прокурора в інтересах громадянина позивачем у справі є громадянин, а прокурор здійснює процесуальне представництво його інтересів у суді. Отже, при вирішенні питання про дотримання строків звернення прокурора з позовом в інтересах громадянина суди повинні виходити з моменту, з якого стало відомо про порушення інтересів саме громадянина, в інтересах якого звернувся прокурор. Така позиція узгоджується з позицією Верховного Суду України щодо обчислення строків позовної давності в разі звернення до суду прокурора в інтересах громадянина або держави. Зокрема, у постанові від 23.12.2014 у справі № 3-194гс14 та у постанові від 27.05.2014 у справі № 3-23гс14 Верховний Суд України констатував, що строки позовної давності обчислюються не з моменту виявлення прокуратурою при проведенні перевірки факту порушення державних інтересів, а з моменту прийняття відповідного рішення або укладення відповідного договору, які, на думку прокурора, порушують державний інтерес [12; 13].

У висновку слід зазначити, що на підставі аналізу сучасного правового забезпечення та поточної, до певної міри систематизованої, судової практики щодо розгляду звернень прокуратури з позовами до адміністративного суду з метою захисту прав та інтересів громадян у спірних відносинах з органами публічної адміністрації, нами було запропоновано авторську позицію щодо виокремлення найбільш складних ситуацій реалізації процесуального законодавства та запропоновано окремі напрями його удосконалення. Втім для забезпечення єдності судової практики при розгляді 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 при розгляді справ за участі прокурорів, спірні відносини з яких виникли після 15.07.2015.

**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 // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України України: Інтернет-ресурс – [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 // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України України: Інтернет-ресурс – [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. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 05.06.2012 у справі № 2а/0570/5736/2012 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25077867>; ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 22.11.2012 у справі № 2а-5999/12/1470 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27864712>.
7. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 29.05.2014 у справі № 2а-29/10/0870 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39127688>.
8. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 22.11.2012 у справі № 2а-5999/12/1470 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27864712>.
9. 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: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 14 від 18.09.2015 // Офіційний сайт Вищого адміністративного суду України: Інтернет-ресурс – [http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Uzagal\\_sud\\_prak/Uzagalnenna\\_uchast\\_prokurora\\_adminsudochinstvo.doc](http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Uzagal_sud_prak/Uzagalnenna_uchast_prokurora_adminsudochinstvo.doc).
10. 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 // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України: Інтернет-ресурс – [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).
11. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 року № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України від 22.03.2008. – 2008. – № 2. – 117 с.
12. Ухвала Закарпатського окружного адміністративний суду від 02.12.2014 у справі № 807/3689/14 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41647696>.
13. Узагальнення судової практики застосування Львівським апеляційним адміністративним судом та місцевими адміністративними судами у межах апеляційного округу положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України та іншого законодавства щодо участі в адміністративному судочинстві прокурора та органів прокуратури у 2013–2014 роках. – Львів, 2014. – 22 с.
14. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 28.04.2014 р. у справі № 822/1344/14. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38512848>.
15. Постанова Верховного Суду України від 23.12.2014 у справі № 3-194гс14 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.vasu.gov.ua/Review/42202968>.
16. Постанова Верховного Суду України від 27.05.2014 у справі № 3-23гс14 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.vasu.gov.ua/Review/39186264>.

**Ганев А. Е. Особенности реализации представительской функции прокуратуры по защите прав и интересов граждан в административных судах**

**Аннотация.** В статье осуществлен правовой анализ деятельности административных судов по рассмотрению публично-правовых споров с участием прокурора как законного представителя граждан, выделены недостатки такой деятельности и обоснованы предложения по ее совершенствованию.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный суд, прокуратура, представительская функция прокуратуры в административном процессе, представительство интересов граждан.

**Ganev A. Implementation details representative function of prosecutor's office to protect rights and interests of citizens in administrative courts**

**Summary.** This article provides a legal analysis of administrative courts to review public legal disputes involving prosecutor as legitimate representative of citizens singled out shortcomings such activities and justified proposals for its improvement.

**Key words:** administrative proceedings, administrative court, prosecution, prosecution representative function in administrative proceedings, representation of citizens.