

*Таможня О. О.,  
аспірант IV року навчання  
Університету державної фіскальної служби України*

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті досліджено правове регулювання, термінологічні проблеми, а також категоріальний апарат адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури. Розкрито недоліки та колізійні аспекти категоріального апарату адміністративно-юрисдикційної діяльності загалом. Виявлено проблемні аспекти та окреслено термінологічну основу для подальшого нормативного закріплення цієї дефініції в праві. Доведено позицію про те, що обов'язкового правового врегулювання у спеціальному законі потребує питання обчислення строків звернення до суду прокурора з позовом, оскільки натепер строк позовної давності за загальним правилом, встановленим у ЦК України, а також усталеної судової практики Верховного Суду обраховується не з моменту виникнення підстав для представництва інтересів держави в суді прокурором, а з моменту, коли відповідний уповноважений орган, в інтересах якого звертається прокурор, довідався або міг довідатися про порушення інтересів держави. Доведено позицію, що якщо підстави представництва прокурора виникають у зв'язку із встановленням факту нездійснення або неналежного здійснення повноважень уповноваженим органом, то обрахування строку, як мінімум, ставить прокурора у нерівне становище з іншими учасниками процесу, оскільки у більшості справ підстави для представництва інтересів держави у виключних випадках виникають саме після спливу загального строку позовної давності. Аргументовано, що за таких умов прокурор і держава несуть негативні наслідки пропуску такого строку (у вигляді відмови у позові) за дії інших учасників процесу, які неналежно здійснюють свої повноваження.

Розкрито наукову позицію про необхідність введення нової наукової конструкції, яка має охоплювати такі структурні елементи: підстави (передумови) права прокурора на виключне представництво інтересів держави у суді цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції; порядок (механізм) реалізації прокурором права на виключне представництво інтересів держави в межах відповідних судових процедур; гарантії реалізації прокурором права на виключне представництво інтересів держави відповідно до визначених законом процедур судочинства. З'ясовано, що прокурор в адміністративному процесі здійснює представництво інтересів держави, а також має право вступати за своєю ініціативою у справу до початку розгляду справи по суті, однак не вирішеним залишається питання: у яких випадках суб'єкт владних повноважень не здійснює або здійснює неналежним чином представництво законних інтересів держави, оскільки в процесуальному законодавстві відсутній визначений перелік таких випадків.

**Ключові слова:** адміністративне право, публічна адміністрація, адміністративне правопорушення, юрисдикція, діяльність, прокуратура.

**Постановка проблеми.** Аналіз чинного адміністративного законодавства та практики його застосування в діяльності органів прокуратури поза межами кримінальної юстиції свідчить про те, що його окремі норми не повною мірою відповідають вимогам часу, а також змісту запланованої адміністративно-правової реформи.

Вирішення зазначених проблем потребує наукових досліджень адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури у нових умовах, розроблення сучасних вимог до її організаційного, правового, науково-методологічного забезпечення. Зазначене свідчить про актуальність обраної теми дослідження та необхідність подальшого опрацювання організаційних, правових і наукових засад адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичним підґрунтям стали праці науковців, які можна поділити на дві групи. Перша – це наукові розробки вчених, що досліджували питання адміністративної діяльності: В. Білоус, Д. Белих, О. Бандурка, О. Бородин, П. Білий, І. Голосніченко, В. Заросило, В. Сущенко, М. Карпенко, С. Кириї, С. Константінова, О. Кузьменко, В. Норов, В. Олефір, С. Петков, Д. Приймаченко, В. Пузирний, О. Рябченко, І. Сердюк, О. Тильчик, О. Харитоновна, А. Школик, Х. Ярмач та інші. А друга група – це праці, присвячені адміністративно-правовим аспектам діяльності саме прокуратури, зокрема цим питанням займалися: М. Бурбик, А. Галай, С. Гречанюк, А. Горзова, В. Дерев'яно, С. Кулинич, А. Куриця, Я. Ліховіцький, В. Логоша, О. Мазурик, С. Мазурика, С. Марченкова, В. Миколенко, С. Нечипоренко, С. Подоляка, Н. Рибалка, Р. Сидоренко та ін.

**Постановка завдання.** Метою і завданнями статті є з'ясування сутності та специфіки адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури на сучасному етапі та виявлення шляхів подальшого реформування законодавства в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У питанні вдосконалення правового регулювання адміністративних юрисдикційних проваджень у діяльності органів прокуратури необхідно перш за все врегулювати відповідність нормативно-правового забезпечення повноважень прокурора у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру», Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кодексі адміністративного судочинства України з метою уникнення колізійності норм, наявності прогалин у законодавстві та низки відсилочних норм, що значно ускладнюють реалізацію своїх професійних функцій прокурорами різних рівнів.

Судова реформа, яка почалася ще з 2015 року та триває донині, потребує аналізу багатьох теоретичних та практичних

питань, пов'язаних з адміністративним судочинством. Одним з таких є визначення статусу прокурора в адміністративному судочинстві відповідно до останніх змін, внесених до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), та вдосконалення його повноважень [1].

Для того щоб дослідити правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві, необхідно звернутися до статті 53 КАСУ, в якій передбачено, що в установлених законом випадках прокурор може звертатися до адміністративного суду з адміністративним позовом про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах [1].

Також у цій статті зазначається, що у випадках, коли відкривається провадження за позовною заявою, яку подав прокурор в інтересах держави, в особі уповноважених органів на здійснення функцій держави у спірних правовідносинах, такий орган набуває статусу позивача. Якщо ж такий орган відсутній або у нього відсутні повноваження щодо звернення до суду, то тоді прокурор набуває статусу позивача [1].

Проблематика захисту прокурором інтересів держави в адміністративному судочинстві є новою для вітчизняної юридичної науки, зокрема теорії організації та діяльності органів прокуратури, і потребує спеціального дослідження, оскільки влада завжди має можливість застосовувати примус щодо членів суспільства, фізичних осіб, які виступають суб'єктами адміністративного судочинства.

Представництво прокурором інтересів держави в суді – це одна з важливих гарантій забезпечення захисту її інтересів. 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 інтєресу держави [2].

Проте аналіз судової практики свідчить про наявність значних перешкод у реалізації своїх професійних прав та обов'язків прокурора в адміністративному судочинстві.

Отже, участь прокурора в публічно-правовому спорі, тобто процесі адміністративного судочинства, коли він здійснює представництво інтересів держави шляхом подання адміністративного позову, апеляційної чи касаційної скарги, скарги за винятковими обставинами, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, є реалізацією функції прокуратури, передбаченої п. 1 ст. 131-1 Конституції України [3].

Цікавою є думка О. Рябенко про те, що в адміністративних спорах між суб'єктами владних повноважень прокурор не має право здійснювати представництво інтересів держави [4].

Слід зазначити, що прокурор здійснює в адміністративному суді представництво інтересів держави в порядку, встановленому КАСУ та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу (ст. 53 КАС) [1]. Тут потрібно вказати на суттєву суперечність між цією нормою і положенням ч. 1 ст. 2 КАСУ, оскільки остання серед завдань адміністративного судочинства не передбачає захисту інтересів держави, що, очевидно, як слушно зазначає Ю. Полянський, можна розглядати як непорозуміння [1].

Таким чином, прокурор в адміністративному процесі здійснює представництво інтересів держави, а також має право вступати за своєю ініціативою у справу до початку розгляду справи

по суті, однак невирішеним залишається питання: у яких випадках суб'єкт владних повноважень не здійснює або здійснює неналежним чином представництво законних інтересів держави, оскільки в процесуальному законодавстві відсутній визначений перелік таких випадків.

Виконуючи представницьку функцію у своїй діяльності, прокурор вирішує головне завдання, яке передбачає захист прав, свобод і законних інтересів держави. Слід підкреслити, що дві форми досудового провадження, яке включає в себе підготовку і звернення до суду із заявами та позовами, а також участь у розгляді в судах цивільних або господарських справ, є обов'язковими складовими елементами функції представництва. Третя форма – внесення апеляційної та касаційної скарги або заяви про перегляд за нововиявленими та винятковими обставинами – застосовується прокурором, коли виникають певні обставини під час розгляду справ у суді.

Розглядаючи питання вдосконалення правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності органів прокуратури, необхідно також розглянути практичні аспекти діяльності судів з метою виявлення проблематики реалізації їх процесуального статусу в адміністративному судочинстві.

Так, узагальнення практики застосування положень Конституції України, КАС України та іншого законодавства щодо участі в адміністративному судочинстві прокурора та органів прокуратури дає підстави для аналізу справ [1].

Погоджуємося з питаннями, які виносить на розгляд М. Руденко, що «законодавча тенденція скоріше зумовлює форми представництва прокурором інтересів держави в суді, якими, по суті, є дві: 1) звернення прокурора до відповідного суду інстанційної юрисдикції з позовною заявою, скаргною, заявою; 2) вступ прокурора у справу, відкриту в суді за його зверненням (або іншої особи), з метою підтримання поданого позову, скарги, заяви. Так, пред'явлення прокурором до суду першої інстанції позову й подання апеляційної скарги на рішення цього суду розглядаються законодавцем як дві самостійні форми представництва прокурора, але вони характеризують не дві самостійні форми, а одну – звернення прокурора до суду, яке можливе у будь-якому судовому провадженні (позовному, апеляційному тощо). З огляду на те, що виконавче провадження є завершальною стадією судового провадження, а прокурор – учасником цього провадження (у випадках представництва інтересів держави в суді), є сенс доповнити вказані норми положеннями щодо звернення прокурора до суду зі скаргною на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби» [5].

Так, під «виключними випадками» можна розуміти як конкретні ситуації, що прямо визначені в законі (у теорії так званий «закритий перелік підстав представництва»), так і сукупність загальних критеріїв, які дадуть прокурору можливість самостійно визначити певну представницьку ситуацію як виключну (так званий «відкритий перелік»). З цього приводу М. Стефанчук правильно зазначає, що поняття «виключні випадки» може бути динамічним та визначатися «відкритим переліком», тобто перелік виключних випадків не може бути сформований заздалегідь, а має визначатися ситуативно, відповідно до порушених публічних інтересів, які потребують захисту в конкретний історичний період.

До проблемних питань правозастосування належать і питання щодо наявності підстав для представництва прокурором у судовому процесі. Адже відповідно до вимог ч. 4 ст. 53 ГПК, ч. 4 ст. 56 ЦПК, ч. 4 ст. 53 КАС прокурор зобов'язаний обґрунтувати в позовній чи іншій заяві, скарзі визначені законом підстави для свого звернення до суду. Встановлення та обґрунтування наявності підстав для представництва інтересів держави в суді завжди було «болючою темою» для прокурора, особливо після встановлення в ч. 4 ст. 23 Закону України від 14.10.2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» імперативної норми, відповідно до якої прокурор здійснює представництво інтересів у суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.

Так, згідно з ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. З огляду на викладене, словосполучення «неналежне здійснення органом державної влади чи органом місцевого самоврядування захисту інтересів держави» не може виступати підставою для представництва прокурора в суді, оскільки є суто оціночним критерієм та підґрунтям для неоднакового його тлумачення й допущення помилок у правозастосуванні. Водночас потрібно враховувати, що контроль за належним здійсненням суб'єктом владних повноважень своїх функцій (так само, як і оцінка їх діяльності) насамперед покладається на вищестоящі органи та їх керівництво, а не на прокуратуру, при цьому підконтрольність означає, що всю діяльність органів або якийсь її обсяг перевіряють вищі органи або орган, спеціально створений для здійснення контролю чи нагляду. А тому діяльність прокурора з реалізації функцій представництва інтересів держави в суді мусить мати не контрольний, а субсидіарний характер, тобто, якщо захист цих інтересів не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження [6].

Також можна стверджувати, що з прийняттям у 2016 році конституційних змін (щодо правосуддя) та через рік нових редакцій процесуальних кодексів здійснення прокурором представницької функції в суді зведено до мінімуму. У зв'язку з цим слід внести відповідні зміни й до чинного Закону України «Про прокуратуру».

Можна припустити, що лише в разі виникнення нетипової (виключної) правової ситуації (якщо захист порушених державних інтересів у конкретному юридичному спорі не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено це повноваження, а також за відсутності такого органу) прокурор зобов'язаний здійснити виключне представництво інтересів держави в господарському, цивільному або адміністративному судочинстві.

Це дає можливість сформулювати й увести в науковий обіг самостійну теоретичну конструкцію «право прокурора на виключне представництво інтересів держави в суді». Ця конструкція має охоплювати такі структурні елементи: а) підстави (передумови) права прокурора на виключне представництво інтересів держави у суді цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції; б) порядок (механізм) реалізації прокурором права на виключне представництво інтересів держави

в межах відповідних судових процедур; в) гарантії реалізації прокурором права на виключне представництво інтересів держави відповідно до визначених законом процедур судочинства. Ефективність представницької функції прокуратури переважно залежатиме від того, наскільки активно цей інструментарій використовуватимуть прокурори в правозастосовній практиці.

Окремої уваги заслуговує також питання розширення функцій представництва, закріпленої у Конституції України. Зокрема, доцільніше визначити таку функцію не як «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках», а як «представництво суспільних (публічних) інтересів у випадках, встановлених законом».

Виходячи з указаного, в Закон України «Про прокуратуру» необхідно внести відповідні доповнення щодо визначення понять «виключні випадки», «суспільний (публічний) інтерес», «уповноважений орган», «нездійснення повноважень», «неналежне здійснення повноважень». Також необхідно чітко та поетапно врегулювати порядок (механізм) встановлення підстав для представництва інтересів держави в суді, включаючи досудове врегулювання відповідних правовідносин.

Наприклад, на нашу думку, у разі встановлення факту порушення інтересів держави та наявності уповноваженого органу, що має здійснювати захист державних інтересів у суді, надсилання прокурором відповідної пропозиції (претензії) такому уповноваженому органу щодо вжиття невідкладних заходів, спрямованих на захист та поновлення інтересів держави, передбачити строк, впродовж якого відповідний орган має вжити таких заходів або обґрунтувати неможливість вжиття таких заходів, наприклад 20-денний термін з моменту отримання пропозиції (претензії).

**Висновки та пропозиції.** Крім того, обов'язкового правового врегулювання у спеціальному законі потребує питання обчислення строків звернення до суду прокурора з позовом, оскільки натеper строк позовної давності за загальним правилом, встановленим у ЦК України, а також усталеної судової практики Верховного Суду обраховується не з моменту виникнення підстав для представництва інтересів держави в суді прокурором, а з моменту, коли відповідний уповноважений орган, в інтересах якого звертається прокурор, довідався або міг довідатися про порушення інтересів держави.

Однак з урахуванням того, що підстави представництва прокурора виникають у зв'язку із встановленням факту нездійснення або неналежного здійснення повноважень уповноваженим органом, то обрахування строку, як мінімум, ставить прокурора у нерівне становище з іншими учасниками процесу, оскільки у більшості справ підстави для представництва інтересів держави у виключних випадках виникають саме після спливу загального строку позовної давності. За таких умов прокурор і держава несуть негативні наслідки пропуску такого строку (у вигляді відмови у позові) за дії інших учасників процесу, які неналежно здійснюють свої повноваження.

#### *Література:*

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.01.2019 р.).
2. Юридичний словник. / за ред. Б.М. Бабія та ін. ; уклад.: І.П. Бутко, Р.І. Гричук. 2-ге вид., переробл. та допов. Київ : Головна редакція УРЕ, 1983. 872 с.
3. Салищева Н.Г. Адміністративний процес в ССРСР. Москва : Юридическая литература, 1964. 158 с.

4. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
5. Четвериков В.С. Административное право России. Общая и особенная части : учебное пособие. Москва : Инфра-М, 2001. 245 с.
6. Про прокуратуру : Закон України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.01.2019 р.).

**Tamozhnia O. Ways to improve legal regulation of administrative jurisdictional proceedings of the prosecutor's office of Ukraine**

**Summary.** The article investigates legal regulation, terminological problems, as well as the categorical apparatus of administrative and jurisdictional proceedings of the prosecutor's office. The disadvantages and conflicts of the categorical apparatus of administrative and jurisdictional activity as a whole are revealed. The problematic aspects are identified and the terminological basis for further normative fixing of this definition in law is outlined. It has been argued that the compulsory legal regulation in a special law requires the issue of calculating the terms of appeal to the court of the prosecutor, since today the limitation period under the general rule established in the Civil Code of Ukraine, as well as the established case law of the Supreme Court, is not calculated from the moment the grounds for representing the interests of the state in court arise by the prosecutor, and from the moment when the authorized body in whose interest the prosecutor appeals, has learned or could have learned about the violation the interests of the state.

It has been argued that on the grounds of the prosecutor's representation arise in connection with the establishment

of the fact that the authorized body did not exercise or improperly perform the authority, the calculation of the term thus at least puts the prosecutor at a disadvantage with other participants in the process, since in most cases the grounds for representation State interests in exceptional cases arise only after the expiration of the general limitation period. It is argued that, under such conditions, the prosecutor and the state bear the negative consequences of missing such a time limit (in the form of refusal to sue) for the actions of other participants in the process who improperly exercise their powers. The scientific position on the necessity of introducing a new scientific structure, which should cover the following structural elements, is revealed: the grounds (prerequisites) of the right of the prosecutor to the exclusive representation of the interests of the state in the court of civil, economic and administrative jurisdiction; the procedure (mechanism) for the exercise by the prosecutor of the right to the exclusive representation of the interests of the state in the relevant judicial procedures; guarantees of the exercise by the prosecutor of the right to the exclusive representation of the interests of the state in accordance with the legal procedures established by law. It has been established that the prosecutor in the administrative process represents the interests of the state and has the right to intervene on his own initiative before the merits of the case, but the question remains: in which cases the authority does not exercise or improperly represent the legitimate interests of the state, since the procedural legislation lacks a certain list of such cases.

**Key words:** administrative law, public administration, administrative offense, jurisdiction, activity, prosecutor's office.