

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.30>**Олена Таможня,**

аспірант Університету державної фіскальної служби України

## ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню питання адміністративних юрисдикційних проваджень у діяльності прокуратури, а саме представництва інтересів держави в суді в порядку адміністративного судочинства, що останнім часом набуває все більшої актуальності, оскільки зростає кількість правових спорів у сфері управлінської діяльності та недостатньої захищеності інтересів держави. Все більшої гостроти набувають питання практичного характеру, які пов'язані з реалізацією цієї конституційної функції прокуратури, зокрема неоднаковим тлумаченням понять «виключні випадки представництва», «державний інтерес», «публічний інтерес», «уповноважений суб'єкт владних повноважень», «нездійснення або неналежне здійснення захисту інтересів», які є ключовими для встановлення наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді.

Встановлено, що представництво прокурором інтересів держави в суді є нині одним з найдієвіших, найпоширеніших видів адміністративних юрисдикційних проваджень у діяльності органів прокуратури та має специфічні особливості, зберігаючи водночас спільні основоположні ознаки, характерні для всіх різновидів юрисдикції загалом.

Також проаналізовано оновлення законодавства, що регулює функцію представництва прокуратурою інтересів держави в суді й проблеми нормативно-правового регулювання юрисдикційної діяльності прокуратури з питань встановлення підстав для вжиття заходів представницького характеру на захист інтересів держави.

Наведено загальні й специфічні ознаки юрисдикційної діяльності прокуратури з питань представництва інтересів держави в суді та її особливості.

Здійснено аналіз сутності категорій «виключні випадки представництва», «субсидіарна роль прокурора» й «публічний інтерес» з урахуванням основних акцентів, визначених у рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам щодо ролі публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції, і запропоновано ряд законодавчих змін для належного врегулювання й ефективної реалізації цього виду адміністративних юрисдикційних проваджень прокурора.

Проведено аналіз судової практики за позовами прокурорів у порядку адміністративного судочинства, який засвідчив наявність неоднозначного тлумачення судами норм адміністративного законодавства, що регулюють адміністративну правосуб'єктність прокурора у випадках звернення до суду в інтересах уповноваженого органу держави, який не здійснює або неналежно здійснює свої повноваження з захисту державних інтересів, а також у випадках, коли прокурор не є представником певного державного органу, а діє самостійно й виступає позивачем у справі.

Запропоновано трансформувати функцію представництва інтересів громадян, яку законодавець виключив з повноважень прокурора, і розглядати можливість захисту інтересів громадян у виключних випадках (захист прав і свобод дітей, захист прав територіальної громади чи невизначеного кола осіб) крізь призму захисту конституційного інтересу держави, складові елементи якого проголошено нормами Конституції України.

**Ключові слова:** адміністративні юрисдикційні провадження, представництво інтересів держави в суді, юрисдикційна діяльність прокуратури, адміністративно-правовий статус прокурора, адміністративне законодавство, інтерес держави, субсидіарна роль, публічний (суспільний) інтерес.

**Постановка проблеми.** В контексті реформування органів прокуратури в рамках євроінтеграційних процесів в Україні науковцями, практиками та євроспільнотою ставиться акцент на необхідності забезпечення чітко регламентованих нормами національ-

ного законодавства повноважень прокурора поза межами кримінальної юстиції та забезпечення пропорційного процесуального положення прокурора з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин. Водночас серед новел законодавчих норм є такі,

що суттєво обмежили адміністративно-юрисдикційну діяльність прокуратури. Перманентні зміни й доповнення до профільного законодавства не дають можливості прокурорам ефективно здійснювати покладені на них обов'язки та функції.

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.

Розв'язання зазначених проблем потребує нових наукових досліджень адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури в умовах сьогодення, розроблення сучасних вимог до її організаційного, правового, науково-методологічного забезпечення.

Актуальність дослідження прокуратури як суб'єкта адміністративного права обумовлена відсутністю чіткої законодавчої регламентації її компетенції, оскільки після прийняття змін до Конституції України (далі – КУ) прокуратура віднесено до розділу «Правосуддя», а її функції змінено.

Перехід до нових форм професійної діяльності неможливий без виявлення проблемних аспектів, що пов'язані з традиційним підходом до адміністративно-правового статусу прокуратури, що зменшує показники її ефективності, впливаючи на якість захисту прав і свобод людини, загальних інтересів держави. Позбавлення прокуратури функції «загального нагляду», приведення її структури й повноважень до вимог європейських стандартів перформувало її статус з ширшою компетенцією у сфері кримінальної юстиції, ніж адміністративної. За показниками діяльності Генеральної прокуратури за останні роки значно зменшилася кількість задоволених справ саме в адміністративному судочинстві й не збільшилася кількість справ, що є в провадженні (за 2015 р. – 276 справ, що є в провадженні, за 2016 р. – 296 справ, за 2017 р. – 306 справ, за 2018 р. – 251 справа, за 2019 р. – 255 справ).

Зазначене свідчить про актуальність обраної теми дослідження й необхідність подальшого опрацювання організаційних, правових і наукових засад адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури.

Натепер правова категорія адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури набуває нового значення, особливо у зв'язку з посиленням уваги до публічної адміністрації та поглибленим вивченням шляхів реформування адміністративного законодавства.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали праці науковців, які можна

поділити на дві групи. До першої групи належать наукові розробки вчених, які досліджували питання адміністративної діяльності (В. Білоус, Д. Бєлих, О. Бандурка, О. Бородин, П. Білий, М. Карпенко, С. Константінова, О. Кузьменко, Т. Мацелик, А. Новицький, В. Норов, О. Рябченко, І. Сердюк, О. Гильчик, О. Харитоновна та інші).

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'янка, С. Кулинич, С. Марченкова, В. Миколенко, С. Нечипоренко та інші.

Окремі аспекти адміністративної правосуб'єктності прокуратури України стали предметом дослідження як дисертаційного, так і монографічного рівнів М. Івчука («Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України», 2011 р.), О. Шемякіна («Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики», 2012 р.) О. Неврозова («Адміністративно-правовий статус прокуратури України», 2017 р.), М. Стефанчук («Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою», 2018 р.), Б. Васильчука («Прокуратура як суб'єкт адміністративного права України», 2019 р.) та інших авторів.

Водночас слід зауважити, що проблема формування, утвердження й застосування процесуальної компетенції органів прокуратури в адміністративному судочинстві залишається малодослідженою, особливо це стосується адміністративно-юрисдикційних проваджень і потребує подальшого вивчення, враховуючи її значення як для теорії, так і для практичної діяльності органів прокуратури.

Проблема дослідження адміністративних юрисдикційних проваджень в діяльності прокуратури полягає в тому, що прокуратура як специфічний суб'єкт адміністративних правовідносин, функції та повноваження якого останнім часом зазнали суттєвих законодавчих змін, на перший погляд не є в класичному розумінні органом адміністративної юрисдикції. Разом з тим, якщо проаналізувати основні погляди вчених-адміністративістів на сутність адміністративної юрисдикції [6, с. 492–493; 7, с. 194–195; 8, с. 277–283; 9, с. 408–415], можна визначити, що адміністративно-юрисдикційна діяльність має такі риси, які притаманні також і прокуратурі, зокрема:

1) наявність правового спору (або делікту), оскільки юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити спір

про право або у зв'язку з порушенням чинних правових норм;

2) здійснюється відповідними органами, спеціально уповноваженими розглядати їх і вирішувати по суті (інстанційне оскарження дій і рішень органів і посадових осіб, як правило, до вищестоящого органу або оскарження дій до органів, спеціально створених для розгляду справ про адміністративні правопорушення (адміністративні комісії, адміністративні суди));

3) адміністративно-юрисдикційна діяльність є процесуально врегульованою, тому що встановлення й доведення фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикції;

4) адміністративно-юрисдикційна діяльність, як і інші види юрисдикційної діяльності, передбачає змагальність під час розгляду справи;

5) головним призначенням є правовий захист адміністративно-правових відносин.

Зважаючи на названі загальні риси адміністративної юрисдикційної діяльності, потребує уваги й наукової розробки питання здійснення органами прокуратури функції представництва інтересів держави в суді в адміністративно-правовому аспекті, тобто розгляду цієї функції як вирішення спеціально уповноваженим суб'єктом адміністративних правовідносин питання наявності підстав для вжиття заходів представницького характеру з метою захисту інтересів держави в порядку адміністративного судочинства.

**Метою статті** є проведення комплексного аналізу нормативно-правового регулювання питання й особливостей здійснення представницьких повноважень прокурором як різновиду адміністративно-юрисдикційної діяльності цього органу, визначення сутності основних категорій, які слугують критеріями під час оцінки наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді й підготовка пропозицій законодавчих змін для належного врегулювання й ефективної реалізації такого виду адміністративних юрисдикційних проваджень прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури містить і врегульовує питання лише територіальної юрисдикції органів прокуратури України, що передбачає здійснення прокурором відповідного рівня своїх повноважень за територіальним принципом. Однак у науці адміністративного права прокуратуру як орган, який посідає особливе місце в системі органів державного управління та має

свій специфічний адміністративно-правовий статус, розглядають насамперед за критерієм її функціональної юрисдикції.

Функціональна юрисдикція органів прокуратури охоплює сукупність функцій, що їх виконують зазначені органи державної влади в межах, установлених актами чинного законодавства.

У системі суб'єктів адміністративного процесу прокурор посідає особливе місце, оскільки найважливішою сферою практичного функціонування правової держави є забезпечення законності. Прокуратура є важливим інструментом підтримання режиму законності, охорони й захисту прав і свобод громадян і держави загалом.

Реалізація функції прокурора як представника інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, передбачає забезпечення справедливості та законності шляхом застосування передбачених законом повноважень з установлення підстав для представництва, прийняття рішення та вжиття заходів представницького характеру на захист інтересів держави, забезпечення участі в розгляді справи адміністративним судом і забезпечення виконання рішення суду, прийнятого у цій категорії справ.

У літературі виділяється кілька видів представництва: законне, офіційне, добровільне (договірне), громадське [11, с. 140]. Стосовно прокурорського представництва вказується, що такого роду представництво є представництвом за законом [12, с. 265], а прокурор – такий самий представник у процесі, як і всі інші представники, що діють на підставі закону [13, с. 68–70].

Відповідаючи основним ознакам процесуального представництва, представництво прокурором інтересів держави в суді має певні особливості, і головною з них є те, що воно ґрунтується безпосередньо на Конституції України, тоді як інші види представництва ґрунтуються на дорученні, адміністративному акті, законі. Попри схожість із представництвом за законом ця подібність не є абсолютною, оскільки Конституція – це закон, що має найвищу юридичну силу і її не можна ставити на один рівень зі звичайним законом. Крім того, прокурорське представництво відрізняється й за іншими істотними ознаками: за своїм характером, за колами осіб, чиї інтереси прокурор представляє, за сукупністю прав і формами їхньої реалізації. Свою функцію органи прокуратури здійснюють самостійно, підкоряючись тільки закону й керуючись наказами й указівками Генеральної прокуратури України [14, с. 46–47].

Представництво інтересів держави в суді як вид юрисдикційної діяльності прокуратури має властиві йому специфічні особливості, зберігаючи водночас спільні основоположні ознаки, що характерні для всіх різновидів юрисдикції в цілому, як-от:

1) представництво прокурором інтересів держави в суді передбачає юрисдикційний захист суспільних відносин, обов'язковою складовою яких є державний (суспільний) інтерес;

2) представництво інтересів держави здійснюється уповноваженим державним органом на підставі закону;

3) правозастосовний і правоохоронний характер представництва, за якого застосовуються відповідні чинні норми права, спрямовані на захист інтересів держави в певній сфері.

Цей вид юрисдикційної діяльності має також специфічні особливості:

1) умови й підстави її здійснення, зокрема застосування повноважень і здійснення юрисдикції можливе в разі наявності порушень або загрози порушень інтересів держави й за умови, що захист цих державних інтересів не здійснює відповідний уповноважений орган (або такий орган відсутній);

2) особливий процесуальний регламент вирішення питання наявності підстав для представництва інтересів держави в суді, тобто встановлений нормами законодавства порядок збирання, дослідження доказів, що підтверджують факт порушення інтересу держави, вжитих уповноваженим органом заходів, спрямованих на їх захист, дослідження доказів і їх оцінка;

3) прийняття рішення про вжиття заходів представницького характеру, визначення виду акту реагування з урахуванням форм представництва згідно з ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», його підготовка та внесення.

Так, функція представництва інтересів держави в суді органами прокуратури України законодавчо закріплена в ст. 131-1 Конституції України та ст. ст. 2, 23–24 Закону України «Про прокуратуру» [1; 2]. Проте у зв'язку з внесенням змін до Конституції України на підставі Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [3] Конституція України та Закон України «Про прокуратуру» містять різні формулювання цієї функції органів прокуратури.

Зокрема, Конституцією України встановлено, що прокуратура здійснює «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом», а профільним законом визначено, що

«представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом» [1; 2]. Водночас законодавчо не визначено, що означає поняття «у виключних випадках» і за наявності яких обставин чи підстав прокурор має право представляти інтереси держави в суді. У ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» визначено підстави представництва держави в суді. Відповідно до ч. 3 цієї статті «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» [2].

Тобто закон містить дві умови, за наявності яких у прокурора виникають підстави для представництва інтересів держави: 1) порушення або загроза порушення інтересів держави; 2) якщо за наявності порушення інтересу держави відповідні уповноважені органи не здійснюють або неналежним чином здійснюють свої повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Однак залишається невизначеним питання, чи є названі умови тим «виключним випадком», що дає право прокурору на звернення до суду в інтересах держави.

Також у зв'язку з відсутністю законодавчих змін до Закону України «Про прокуратуру» відкритим залишається питання представництва прокурором інтересів громадянина в суді, оскільки профільний закон визначає порядок і підстави представництва інтересів громадян прокуратурою в судах [2], тоді як у Конституції України такі повноваження прокуратури відсутні та в п. п. 9, 16-1 її Перехідних положень установлено, що відповідно до закону представництво прокуратурою громадян у 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) [1].

У цьому контексті цікавим з точки зору наукової розробки, на нашу думку, є питання захисту прокурором прав і свобод людини, в тому числі необмеженого кола осіб, захисту інтересів територіальної громади як складової частини інтересу держави.

Так, ст. 3 Конституції встановлено, що людина, її життя й здоров'я, честь і гідність,

недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Зазначена норма Конституції визначає забезпечення прав і свобод людини обов'язком і головним змістом діяльності держави, відповідно захист прав і свобод людини є конституційним інтересом держави.

Серед конституційних інтересів держави, які є предметом правового захисту прокурором у вигляді судово-прокурорського представництва, В.В. Карпунцов також називає ті, які встановлені Розділом I Конституції України: забезпечення державою всебічного розвитку й функціонування української мови, захист об'єктів права власності українського народу (землі, її надр, атмосферного повітря, природних ресурсів), забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України та інші. [5].

Тобто виключення представництва прокурором інтересів громадян у судах з функцій прокуратури, на наш погляд, не можна розглядати як неможливість захисту інтересів громадян у судовому порядку крізь призму захисту інтересів держави (у тому числі захисту прав і свобод дітей, захисту прав територіальної громади чи невизначеного кола осіб на землю, її надра, безпечно для життя довкілля, доступ до інформації тощо). Ця функція прокурора з урахуванням законодавчих новел має бути трансформована й інтегрована у функцію представництва інтересів держави, а саме захисту прокурором конституційних інтересів держави, що проголошені й захищаються Конституцією України.

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

Таке формулювання, на наш погляд, відповідає положенням п. 2 Рекомендації Комітету Ради Європи «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» (Rec № 11 від 2012 р.), де визначено: «Якщо національна правова система надає публічним обвинувачам певні обов'язки й повноваження поза системою кримінальної юстиції, їх місія полягає в тому, щоби представляти загальні або публічні інтереси, захищати

права людини й основоположні свободи та забезпечувати верховенство права» [4]. У сучасній судовій практиці Верховного Суду [10] постійно акцентується увага на тому, що представництво прокурором інтересів держави та втручання в право мирного володіння майном відповідачами в справах можливе лише за наявності суспільного (публічного) інтересу відповідних правовідносин і дотримання справедливого балансу між публічним і приватним інтересом.

Крім того, суспільні (публічні) інтереси – ширше поняття, ніж державні інтереси, оскільки окрім суто державних охоплює захист інтересів невизначеного кола осіб (коли є загроза життю людей або загроза порушення екологічних прав громадян), територіальної громади (наприклад, право комунальної власності на землі водного фонду в межах населеного пункту) тощо.

Виходячи з указаного, до Закону 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 й поетапно врегулювати порядок (механізм) установлення підстав для представництва інтересів держави в суді, включаючи досудове врегулювання відповідних правовідносин.

Наприклад, на нашу думку, в разі встановлення факту порушення інтересів держави й наявності уповноваженого органу, що має здійснювати захист державних інтересів у суді, прокурор має надіслати відповідну пропозицію (претензію) такому уповноваженому органу щодо вжиття невідкладних заходів, спрямованих на захист і поновлення інтересів держави, передбачити строк, упродовж якого відповідний орган має вжити таких заходів або обґрунтувати неможливість вжиття таких заходів, наприклад 20-денний термін з моменту отримання пропозиції (претензії).

Виключними випадками, за яких прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в суді, є порушення або загроза порушення інтересів держави. Ключовим для застосування цієї конституційної норми є поняття «інтерес держави», визначення якого відсутнє в законодавстві, що призводить до різного тлумачення цього поняття судами під час розгляду справ за позовами прокурора.

Також, сучасна судова практика свідчить, що судами постійно наголошується на «субсидіарній ролі» прокурора й на тому, що прокурор не може вважатися альтернативним

суб'єктом звернення до суду й замінювати належного суб'єкта владних повноважень. Жодних положень з цих питань законодавство не містить. Тобто суди трактують норми закону щодо повноважень прокурора, спрямовано обмежуючи повноваження прокурора в судовому процесі (обмежуючи навіть у праві звернення до суду на захист інтересів держави) з метою забезпечення рівності сторін адміністративного процесу, що навпаки призводить до нерівного становища прокурора відносно учасників справи.

Проблемним з погляду правового регулювання є також питання регламентації порядку збирання доказів, що підтверджують факт порушення інтересу держави, вжитих уповноваженим органом заходів, спрямованих на їх захист.

Так, відповідно до ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати й отримувати від нього матеріали та їхні копії [2].

Водночас право прокурора витребувати за письмовим запитом копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та отримувати від їх посадових і службових осіб усні або письмові пояснення передбачено профільним законом виключно в разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесено захист законних інтересів держави [2].

Таким чином, єдиним джерелом отримання прокурором інформації й документів у порядку здійснення представницької діяльності законом визначено орган, який належним чином не здійснює своїх повноважень. Однак законодавцем не враховано, що, коли орган належним чином не здійснює своїх повноважень або в разі його бездіяльності, відповідні документи й матеріали можуть не бути в його розпорядженні, а можливість їх витребування прокурором самостійно з інших джерел можливо лише в разі відсутності суб'єкта владних повноважень.

Проблема отримання вищевказаної інформації прокурором поглиблюється також відсутністю законодавчо закріплених чітких строків виконання запиту прокурора й відсутністю реального механізму притягнення до відповідальності суб'єкта владних

повноважень за невиконання вимоги прокурора, оскільки адміністративна відповідальність за ст. 185-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення настає за невиконання посадовою особою законних вимог прокурора й ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в орган прокуратури, тоді як з урахуванням формулювання повноважень прокурора у ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» про законність таких вимог може йтися лише в разі відсутності суб'єкта владних повноважень.

П. 14 Рекомендації Rec № 11 від 2012 р. серед основних принципів, які застосовуються до окремих обов'язків і повноважень обвинувачів поза системою кримінальної юстиції, визначено, що повноваження щодо здійснення досудових запитів повинні бути передбачені законом, а реалізація такого права мусить бути пропорційною й не має надавати необґрунтовану перевагу публічному обвинувачеві [4].

За такого стану правового регулювання цього питання повноваження прокурора щодо здійснення досудового збору доказів є непропорційними відносно повноважень інших суб'єктів адміністративних правовідносин. Особливо, якщо врахувати положення Закону України «Про адвокатуру» «Про доступ до публічної інформації», де встановлено обов'язок виконання запиту адвоката або запиту на публічну інформацію в 5-денний строк і передбачена відповідальність за ненадання відповіді.

Ще однією особливістю представництва як різновиду адміністративних юрисдикційних проваджень у діяльності прокуратури є те, що кінцевим результатом цього виду проваджень є прийняття прокурором рішення про наявність чи відсутність підстав для вжиття заходів представницького характеру та внесення відповідного процесуального документа або акту реагування (позовної заяви до суду, апеляційної скарги, подання до суду заяви про вступ у справу тощо), що своєю чергою не є кінцевим результатом для вирішення справи загалом і поновлення інтересу держави, оскільки рішення у справі приймається судом на підставі норм матеріального й процесуального права, оцінки поданих доказів сторонами, однією з яких є прокурор, який діє в інтересах держави.

#### Висновки

Таким чином, сучасний стан нормативно-правового регулювання адміністративно-правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури з питань представництва інтересів

держави в суді не відповідає вимогам Рекомендацій Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» (Rec № 11 від 2012 р.) в частині чіткого визначення обов'язків і повноважень прокурора з питань реалізації такої функції, а також вимогам щодо пропорційності повноважень прокурора у здійсненні досудових запитів з метою встановлення підстав для представництва. Законодавство України, що регулює це питання, містить суперечливі, неконкретизовані й чітко не визначені норми, які регулюють цю функцію органів прокуратури, що потребує невідкладного розроблення й прийняття законодавчих змін з цих питань до національного законодавства.

Представництво як особливий вид юрисдикційної діяльності прокуратури має як специфічні, так і основні (загальні) ознаки юрисдикційної діяльності, зокрема передбачає юрисдикційний захист суспільних відносин, обов'язковою складовою яких є державний (суспільний) інтерес; здійснюється уповноваженим державним органом на підставі закону; має правозастосовний і правоохоронний характер; має особливі умови й підстави її здійснення; має особливий процесуальний регламент вирішення питання наявності підстав для представництва інтересів держави в суді; має особливі форми прийняття рішення про вжиття заходів представницького характеру, визначені ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Актуальним наразі є питання розширення функції представництва, закріпленої в Конституції України. Доцільніше визначити таку функцію як «представництво суспільних (публічних) інтересів у випадках, установлених законом».

Подальшого наукового розроблення в цьому контексті потребує питання захисту прокурором прав і свобод людини, в тому числі необмеженого кола осіб, захисту інтересів територіальної громади як складової частини інтересу держави.

Ще однією специфікою представництва як різновиду адміністративних юрисдикційних проваджень в діяльності прокуратури є те, що прийняте прокурором рішення про наявність підстав для вжиття заходів представницького характеру є початком наступного адміністративно-юрисдикційного провадження – судового.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3, ст. 12.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2016 р. № 28. С. 7. Ст. 532.
4. Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції : Рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 19 вересня 2012 р. URL: [pravo.org.ua/files/rec\\_chodo\\_publ.PDF](http://pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF).
5. Карпунцов В.В. Новелізація правового регулювання функції судово-прокурорського представництва в судовому адміністративному процесі у зв'язку з прийняттям у 2016 р. змін до Конституції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 6. С. 88–91.
6. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: академічний курс : підручник для студентів. Т. 2. Особлива частина. Київ : Юридична думка. 2005. 624 с.
7. Адміністративне право України : підручник для студентів / Ю.П. Битяк та ін. ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого ; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
8. Алехин А.П. Адміністративное право Российской Федерации : учебник для студентов / А.П. Алехин и др. ; Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Москва : Зерцало, 1996. 640 с.
9. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. Москва : Юристъ, 2002. 699 с.
10. Постанова Верховного суду України від 15 жовтня 2019 р. Справа № 903/129/18. URL: [reyestr.court.gov.ua](http://reyestr.court.gov.ua). 85174593 (дата звернення 21.09.2019).
11. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України*. URL: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) (дата звернення 21.07.2019).
12. Логоша В.В. Правова природа представництва прокурором інтересів громадянина та держави в адміністративному суді. *Фінансове право*. 2011. № 2. С. 525–530.
13. Кошинець В. Принципи діяльності та визначення статусу органів прокуратури в контексті рішень Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 2. С. 93–101.
14. Представительство граждан в суде : учебное пособие / М. Штефан и др. Киев : Лыбидь, 1991. С. 26, 29.

*The article is devoted to the study of the administrative jurisdictional proceedings in the prosecution, namely, the representation of state interests in court, in administrative proceedings, which in recent years has become increasingly relevant as a growing number of legal disputes in sphere of administrative activity and an insufficient protection of the interests of the state. Become more burning issues of a practical nature related to the implementation of the constitutional functions of the Prosecutor's office, in particular, the different interpretation of "exceptional cases representation", "the interest of the state", the "public interest", "authorized the authority", "non-implementation or improper implementation of protection of interests", which are key to establishing the existence of grounds for representation Prosecutor interests of the state in court.*

*Established that the office of the Prosecutor of the state interests in court is one of the most effective, the most common types of administrative-jurisdictional proceedings in the activity of bodies of Prosecutor's office and has specific features, keeping at the same time, the total fundamental characteristics common to all varieties of jurisdiction in General.*

*The article also analyzes new laws, regulating the function of representation Prosecutor interests of the state in court and the problems of legal regulation of jurisdiction of the Prosecutor's office concerning the establishment of grounds for action representative character to protect the interests of the state.*

*General and specific features of the jurisdictional activity of the Prosecutor's office on issues of representation of state interests in court and its features.*

*The analysis of the essence of categories of "exceptional cases of representation" "subsidiary role of the Prosecutor" and "public interest", taking into account the main emphases identified in the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe States parties on the role of public prosecutors outside the criminal justice system and proposed a number of legislative changes for proper management and effective implementation of this administrative jurisdictional facilities of the Prosecutor.*

*The analysis of judicial practice on the claims of prosecutors in administrative proceedings, which showed the presence of ambiguous interpretation by courts of norms of the administrative legislation regulating the administrative legal personality of the Prosecutor in cases of appeal to the court in the interests of the authorized body of the state, which does not exercise or improperly exercises its powers to protect state interests, as well as in cases when the Prosecutor is not the representative of a certain state body and operates independently and acts as a plaintiff in the case. It is proposed to transform the function of representation of citizens' interests, which the legislator excluded from the powers of the prosecutor, and to consider the possibility of protecting the interests of citizens in exceptional cases (protection of the rights and freedoms of children, protection of the rights of the territorial community or an indefinite circle of persons) through the lens of protection of the constitutional interest of the constitutional interest. norms of the Constitution of Ukraine.*

**Key words:** administrative jurisdictional proceedings, representation of state interests in court, jurisdictional activity of the prosecutor's office, administrative and legal status of prosecutor, administrative legislation, state interest, subsidiary role, public (public) interest.