



Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

10. Про національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 року № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.

11. Структура Национальной полиции Украины (по состоянию на 22.06.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.npu.gov.ua/tu/publish/article/523003>.

12. Департамент інформаційної підтримки і координації поліції «102» Национальной полиции Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1820541>.

13. Кириченко В.М. Теорія держави і права / В.М. Кириченко, О.М. Куракін. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 264 с.

14. Шпенюв Д. Ю. Інформаційні правовідносини : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. ю. н. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.Ю. Шпенюв. – Київ, 2012. – 19 с.

15. Кохановська О.В. Суб'єкти та об'єкти інформаційних правовідносин у сучасній правовій доктрині / О.В. Кохановська // Юридичні науки. – 2005. – С. 48–51.

16. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / В. Горобцов, А. Колодюк, Б. Кормич та ін. ; Ред. І.С. Чиж ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Нац. Академія Наук України, Держ. комітет телебачення і радіомовлення України. – К. : Юридична думка, 2006. – 384 с.

17. Казанчук І.Д. Актуальність впровадження інформаційних технологій в діяльність правоохоронних органів України / І.Д. Казанчук // Правовий вимір сучасних реформаційних процесів в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Львів, 21-22 жовтня 2011 р., у 2-х частинах. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2011. Ч.1. – С. 101–103.

## СУЩНОСТЬ СУДЕБНО-ПРОКУРОРСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДАХ В СОВРЕМЕННЫХ НОВЕЛЛАХ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА

Валерий КАРПУНЦОВ,

кандидат юридических наук, народный депутат Украины

### Summary

The article is devoted to the scientific approach to determining the content of judicial and prosecutorial representation, including in administrative proceedings, in the conditions of the Prosecutor's office constitutional status modernization. Based on the analysis of the renewed legislation of Ukraine, doctrinal provisions the indicators of judicial and prosecutorial offices in the administrative proceedings are formulated. It is proposed to systematize the signs on the basis of the scientific approach «from General to specific» and identify three groups of characteristics: General, special and exceptional.

**Key words:** administrative proceedings, judicial and prosecutorial representation, signs, Prosecutor's office, Prosecutor.

### Аннотация

Статья посвящена формированию научного подхода к определению содержания судебного-прокурорского представительства, в том числе в административном судопроизводстве, в условиях конституционной модернизации статуса прокуратуры. На основании анализа обновленного законодательства Украины, положений, обоснованных учёными, сформулированы признаки судебного-прокурорского представительства в административном судопроизводстве. Предложено систематизировать признаки на основе научного подхода «от общего к частному» и выделить три группы признаков: общие, особенные и специальные.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, судебное-прокурорское представительство, признаки, прокуратура, прокурор.

**Постановка проблемы.** Унификация процессуального статуса прокурора с учетом европейских норм и стандартов предусматривает решение ряда проблем, в том числе и теоретического характера. Указанное касается, в первую очередь, сущности судебного-прокурорского представительства как функции, которая присуща прокуратуре и предусмотрена международными нормативно-правовыми актами (в частности, Рекомендацией Res (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, принятой Комитетом Министров Совета Европы на 724 заседании заместителей министров 6 октября 2000 года). Конституционная новеллизация функций прокуратуры обусловлена включением статьи 131-1 в состав Раздел VIII «Правосудие» Конституции Украины, что свидетельствует о постепенном вхождении прокуратуры в судебную власть и определяет приоритет

функций прокуратуры, непосредственно связанных с судопроизводством. Именно поэтому функция представительства интересов государства в суде, которая осуществляется прокурором в исключительных случаях, закреплена статьей 131-1 Конституции Украины [1], что придает ей особое значение и роль в правозащитной деятельности уполномоченных государственных органов.

### Актуальность исследования.

В научных исследованиях были проанализированы отдельные аспекты осуществления судебного-прокурорского представительства. В частности, следует указать на работы О.В. Анпиловой, Ю.М. Грошевого, В.С. Зайца, Л.М. Давыденко, П.М. Каркача, М.В. Косюты, С.В. Прилуцкого, А.В. Червяковой и других. Научные наработки указанных и других ученых, безусловно, составляют основу дальнейших исследований проблемы сущности судебного-прокурорского представительства, которая



приобретает новое значение в связи с конституционными изменениями статуса прокуратуры, соответственно – ее функций.

**Цель статьи** – сформировать научный подход к определению сущности судебно-прокурорского представительства, в том числе в административном судопроизводстве, в условиях конституционной модернизации статуса прокуратуры.

**Изложение основного материала.** Исследователи выделяли следующие признаки судебно-прокурорского представительства как разновидности законного представительства: а) осуществление на основании Конституции Украины, б) направленность на защиту законности при отсутствии частного интереса [2, с. 15]. Перечень приведенных признаков не окончательный и может быть дополнен признаками, которые учитывают специфику процессуального представительства в судах, а именно: осуществление в процессуальной форме, принадлежность к правосудию как особому виду государственной деятельности, наличие юридических последствий, предусмотренных действующим законодательством, и др. Кроме того, в Раздел VIII «Правосудие» Конституции Украины включена статья 131-2, которой предусмотрено назначение адвокатуры, представительство другого лица в суде, а также защита от уголовного обвинения. В отличие от прокуратуры, которая функционирует с целью защиты прав и свобод человека, общих интересов общества и государства (ст. 1 Закона Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 № 1697-VII [3]), адвокатура действует с целью оказания профессиональной юридической помощи (ч. 1 ст. 131-2 Конституции Украины). Разница в назначении и направленности деятельности прокуратуры и адвокатуры должно сказываться на компетенции прокурора и адвоката в судебном процессе при реализации функций, в том числе функции представительства.

Правовая позиция Конституционного Суда Украины относительно сущности судебно-прокурорского представительства раскрыта в Решении по делу о представительстве прокуратурой Украины интересов государства в арбитражном суде от 08.04.1999 г. №3-рп/99 [4]. Так, согласно п. 6 мотиви-

ровочной части Решения к признакам представительства прокурором интересов государства принадлежит: является одним из видов представительства в суде; является правоотношениями, в которых одно лицо (представитель) на основании определенных полномочий выступает от имени другого лица (доверителя) и выполняет процессуальные действия в суде в его интересах, приобретая (изменяя, прекращая) для него права и обязанности. Специфические признаки судебно-прокурорского представительства, исходя из правовой позиции Конституционного Суда Украины, вытекают из того обстоятельства, что такое представительство отличается от других видов представительства составом представителей и кругом субъектов, интересы которых они представляют, объемом полномочий, формами их реализации.

Указанное Решение Конституционного Суда Украины от 08.04.1999 г. № 3-рп/99 приведено и в связи с тем, что в нем предоставлена правовая позиция и по определению интересов государства (п.п. 3, 4 мотивировочной части). Конституционный Суд Украины указывает, что в основе интересов государства всегда выступают общегосударственные действия (политические, экономические, социальные и другие), программы, направленные на защиту суверенитета, территориальной целостности, государственной границы Украины, гарантирования ее государственной, экономической, информационной, экологической безопасности, охрану земли как национального богатства, защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования и тому подобное. С интересами государственных органов, государственных предприятий и организаций или с интересами хозяйственных обществ с долей государственной собственности в уставном фонде интересы государства могут совпадать полностью, частично или не совпадать совсем. Однако государство может усматривать свои интересы не только в их деятельности, но и в деятельности частных предприятий, обществ. Учитывая указанное, Конституционный Суд Украины отметил оценочный характер определения интересов государства, что требует от прокурора или его заместителя в каждом конкретном случае самосто-

ятельно определять со ссылкой на законодательство, на основании которого подается иск, в чем именно произошло или может произойти нарушение материальных или других интересов государства, обосновывать в исковом заявлении необходимость их защиты и указывать орган, уполномоченный государством осуществлять соответствующие функции в спорных отношениях [4].

К интересам гражданина или государства, по мнению ученых, следует отнести закрепленную Конституцией и законами Украины, международными договорами и актами систему фундаментальных ценностей в наиболее важных сферах жизнедеятельности общества (политической, экономической, социальной, военной, экологической, научно-технологической, информационной и др). Содержание термина «интересы» относительно определен, и в каждом конкретном случае прокурору нужно установить, были ли нарушены интересы лица, гражданина или государства, закрепленные в Конституции Украины и других нормативно-правовых актах, которые создают необходимый правовой режим защиты различных интересов (имущественных, экологических, информационных и тому подобное) [5, с. 271].

Учитывая правовую позицию Конституционного Суда Украины, мнение ученых, можно указать о том, что содержание общей категории «интерес» должно конкретизироваться с учетом его предмета – имеются в виду интересы государства или интересы гражданина. Наряду с этим неизменной остается необходимость индивидуального подхода прокурора при осуществлении функции судебно-прокурорского представительства по установлению факта причинения вреда или возможности причинения вреда определенному интересу.

Конституцией Украины предусмотрено определение законом оснований и порядка осуществления прокурором представительства интересов государства в судах (ст. 131-1). В Законе Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 № 1697-VII эта конституционная норма продублирована, и добавлено, что законом определяются основания и порядок осуществления представительства прокурором интересов гражданина.



Если обратиться к законодательству, то можно выделить такую особенность установления оснований судебно-прокурорского представительства, как определение их в различных законах.

Так, в профильном законе о прокуратуре установлены категории лиц, представительство интересов которых осуществляется прокурором, а также случаи, когда прокурор осуществляет законное представительство интересов государства. Согласно ч. 2 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 № 1697-VII к категориям лиц, законное представительство интересов которых осуществляет прокурор, относятся граждане Украины, иностранцы, лица без гражданства, в случае, если они не достигли совершеннолетия, недееспособные или ограниченно дееспособные, а их законные представители не осуществляют или ненадлежащим образом осуществляют защиту. Вместе с тем следует отметить уменьшение перечня категорий лиц, в отношении которых осуществляется судебно-прокурорское представительство, в который не включены лица пожилого возраста и лица, не способные самостоятельно осуществлять защиту вследствие физического состояния.

Интересы подлежат защите прокурором, согласно ч. 3 ст. 23 указанного Закона, в случае, если имеет место нарушение или угроза нарушения интересов, а уполномоченный по осуществлению такой защиты субъект властных полномочий не осуществляет защиту или осуществляет ее ненадлежащим образом, или субъект, который должен осуществлять защиту интересов государства, отсутствует. Указанные нормы Закона Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 № 1697-VII устанавливают исключительное значение судебно-прокурорского представительства как правового института защиты, которая реализуется в случае отсутствия эффективности осуществления законными представителями или субъектами правовой защиты соответствующих функций.

Что касается конкретных оснований судебно-прокурорского представительства, которые устанавливаются прокурором в каждом конкретном случае осуществления, то их определение предусмотрено в законах различной отраслевой принадлежности, которы-

ми урегулирована реализация конституционных прав граждан и интересов государства. Так, к конституционным правам граждан, которые выступают объектами правозащитной деятельности прокурора, относятся права и свободы, указанные в Разделе II Конституции Украины: право на свободное развитие личности, право на жизнь, право на уважение достоинства, право на свободу и личную неприкосновенность и другие. Среди конституционных интересов государства, которые являются предметом правовой защиты прокурором в виде судебно-прокурорского представительства, можно выделить те, которые установлены Разделом I Конституции Украины: обеспечение государством всестороннего развития и функционирования украинского языка, защита объектов права собственности Украинского народа (земли, ее недр, атмосферного воздуха, природных ресурсов), обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины и другие.

Установление оснований судебно-прокурорского представительства требует отдельного научного анализа, особенно учитывая активное обновление действующего законодательства, которое произошло в течение последних трех лет, прежде всего, на предмет корреспондирования с нормами Основного Закона, наличия (отсутствия) пробелов и коллизий в части, касающейся реализации конституционных предписаний относительно прав граждан, интересов государства. При проведении такого анализа следует обратить внимание на то обстоятельство, что в Конституции Украины и Законе Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 г. № 1697-VII имеет место разница в определении предмета правовой защиты. Так, в Конституции Украины определены Разделом II права, свободы и обязанности человека и гражданина, а в статье 131-1 предусмотрено представительство только интересов государства, хотя, исходя из конституционных предписаний, такие интересы не выделены в отдельную структурную составляющую Основного Закона. А Законом Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 г. № 1697-VII предусмотрена функция защиты интересов гражданина или государства в судах.

Права прокурора при осуществлении судебно-прокурорского представительства четко определены ч. 6 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 № 1697-VII. В судебном административном процессе, согласно Кодексу административного судопроизводства Украины [6], такие права касаются: обращения в суд с иском (заявлением, представлением); вступления в дело, возбужденного по иску (заявлению, представлению) другого лица, на любом этапе судебного производства; инициирования пересмотра судебных решений, в том числе по делу, возбужденному по иску (заявлению, представлению) другого лица; участия в рассмотрении дела; ознакомления с материалами дела в суде с разрешения суда. Следует отдельно выделить правовые последствия судебно-прокурорского представительства, которым является обязанность прокурора осуществить предусмотренные законом действия относительно возбуждения уголовного производства или производства по делу об административном правонарушении (ч. 7 ст. 23). Также при определении признаков такого представительства необходимо учесть особенности процессуальной компетенции отдельных должностных лиц прокуратуры в судебных процессах, что прямо указано в ст. 24 Закона Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 г. № 1697-VII. Так, Генеральный прокурор Украины, его первый заместитель и заместители, руководители региональных и местных прокуратур, их первые заместители и заместители имеют право обратиться в административный суд с административным иском (заявлением, представлением); те же самые должностные лица (кроме первых заместителей и заместителей местных прокуратур), прокурор, который принимал участие в судебном разбирательстве, вправе подать апелляционную или кассационную жалобу на судебное решение в административном деле; Генеральный прокурор Украины, его первый заместитель и заместители, руководители региональных прокуратур имеют право подачи заявления о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам, заявления о пересмотре судебного решения Верховным Судом Украины; прокурор, который подал иск (заявление, представление),



апелляционную или кассационную жалобу, имеет право внесения изменений, дополнений в эти процессуальные акты-документы, также наделен правом отозвать, отказаться от иска (заявления, представления, жалобы).

Обращение к теоретическим положениям, обоснованным учеными, позволяет отметить, что современное законодательство значительно расширяет перечень форм судебно-прокурорского представительства. В частности, по мнению А.Р. Михайленко, существовали такие формы представительства прокуратурой интересов граждан в суде: обращение в суд с иском, участие в рассмотрении такого дела или участие в рассмотрении судом любого другого дела по инициативе прокурора или по определению суда, если это необходимо для защиты существенных интересов граждан или интересов государства, а также внесение апелляционного, кассационного представления [7, с. 244]. Наряду с выделенными А.Р. Михайленко формами обновленным законодательством о прокуратуре предусмотрены еще такие формы, как обращение в суд о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам Верховным Судом Украины, а также согласно п. 6 ч. 6 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 г. № 1697-VII предусмотрено участие прокурора в исполнительном производстве при исполнении решений по делу, в котором прокурором осуществлялось представительство интересов гражданина или государства в суде.

**Выводы.** Конституционная модернизация статуса прокуратуры, воплощенная во включении статьи 131-1, которой установлен перечень функций прокуратуры, особенности правового регулирования организации ее деятельности и кадрового назначения Генерального прокурора, в Раздел VIII «Правосудие» Конституции Украины определила необходимость обновления теоретических положений о сущности судебно-прокурорского представительства. Судебно-прокурорское представительство выступает разновидностью законного представительства и осуществляется на основании, способом и в порядке, предусмотренном действующим законодательством. В Конституции Украины закреплена

функция представительства прокуратурой интересов государства. Вместе с тем в Законе Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 г. № 1697-VII среди функций прокуратуры указано не только представительство прокурором интересов государства, но и представительство граждан в судах. Сущность функции судебно-прокурорского представительства раскрывается в таких его признаках, как: а) конституционная определенность; б) принадлежность к функциям, которые выполняются в рамках правосудия; в) осуществление представительства в формах, присущих только судебно-прокурорскому представительству, в частности – в форме представительства интересов государства, что определяет необходимость установления в каждом конкретном случае обязательства судебно-прокурорского представительства обосновывать наличие факта нарушения интересов государства или возможности такого нарушения; г) наличие правозащитной направленности, что определяет отсутствие частного интереса в разрешении дела; д) имеет исключительное значение и реализуется в случае отсутствия эффективности осуществления законными представителями или субъектами правовой защиты соответствующих функций; е) официальность; е) осуществление при наличии оснований, предусмотренных законодательством; ж) осуществляется в отношении четко определенного в законодательстве круга лиц; с) имеет исключительное значение как институт правовой защиты; к) предусмотрены особенности процессуальной компетенции отдельных должностных лиц прокуратуры в судебных процессах. Дальнейшая систематизация таких признаков на основе применения научного подхода «от общего к частному» позволит выделить: 1) общие признаки, присущие институту представительства; 2) особые признаки, характерные для законного представительства; 3) специальные признаки, которые позволяют охарактеризовать судебно-прокурорское представительство.

#### Список использованной литературы:

1. Конституция Украины от 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Официаль-

ный вестник Украины. – 2010. – № 72/1 (01.10.2010). – Ст. 2598

2. Анпілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07 / О.В. Анпілогов ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 21 с.

3. Закон Украины от 14.10.2014 № 1697-VII «О прокуратуре» // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2015. – № 2-3 (16.01.2015). – Ст. 12.

4. Решение Конституционного Суда Украины от 8 апреля 1999 г. № 3-рп/99 по делу по конституционным представлениям Высшего арбитражного суда Украины и Генеральной прокуратуры Украины относительно официального толкования положений статьи 2 Арбитражного процессуального кодекса Украины (дело о представительстве прокуратурой Украины интересов государства в арбитражном суде) // Официальный вестник Украины. – 1999. – № 15. – Ст. 35.

5. Коментар до Конституції України / ред. кол. В.Ф. Опришко (голова). – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – 378 с.

6. Кодекс адміністративного судопроизводства України от 06.07.2005 № 2747-IV // Официальный вестник Украины. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918.

7. Михайленко О.Р. Прокуратура України / О.Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 336 с.