

**С. А. ПОДОЛЯКА**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У ПРОКУРОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 124–129

*Адміністративні процедури у прокурорській діяльності — це визначені нормативно-правовими актами України сукупність дій, що вчиняються прокурором з метою забезпечення діяльності прокуратури, що спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захисту закріплених у законодавстві України інтересів, прав і свобод особи та держави від неправомірних посягань.*

Відповідно до конституційних положень одним із основних завдань, що покладаються на прокуратуру України як на єдину систему, є завдання з представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом [1]. Окрім цього, вищенаведене повноваження прокуратури закріплено в п. 2 ч.1 ст. 5 (функції прокуратури) Закону України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 року [2]. У цьому контексті слід погодитись із В. В. Сухоносом, який у своєму дослідженні, що присвячено проблемам теорії та практики діяльності прокуратури в механізмі української держави наголошує на тому, що метою представництва є забезпечення реалізації інтересів конкретної особи, тоді як завдання прокуратури під час представництва інтересів громадянина або держави в суді є більш широким і полягає у захисті законних прав та інтересів не лише конкретної фізичної чи юридичної особи, а й публічних інтересів суспільства та держави в цілому [3, 155].

Варто зазначити, що загальні проблеми судового представництва, у тому числі того, що здійснюється прокуратурою, досліджували такі відомі вчені-правознавці, як: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, О. М. Бандурка,

Ю. П. Битяк, І. Л. Бородин, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, О. М. Пасенюк, М. М. Тищенко, О. І. Харитонова та ін. Разом із тим, незважаючи на широкий та інтенсивний спектр наукових досліджень зазначених вчених, прокурорська діяльність щодо представництва інтересів особи та держави в суді розглядалась у контексті ширшої правової проблематики. Так, питанню адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді увага майже не приділялась. Отже, у зв'язку із вищенаведеним метою даної статті є: по-перше, визначити зміст поняття “адміністративні процедури в прокурорській діяльності”; по-друге, на основі чинної нормативно-правової бази з'ясувати сутність і значення адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді.

Початковим етапом визначення поняття “адміністративні процедури в прокурорській діяльності”, безумовно, є з'ясування сутності поняття “адміністративні процедури” та “прокурорська діяльність” взагалі. Так, у

словнику В. І. Даля під словом “процедура” розуміють ходу, хід; будь-яку тривалу, послідовну справу, порядок, обряд; процесію; процес [4, 684]. В українській мові слово “процедура” тлумачать як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [5, 1179]. В юридичній енциклопедії поняття “процедура” (франц. *procedure*, від лат. *procedere* — просувати) розглядають як порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. При цьому особливість правової процедури полягає в тому, що вона застосовується у сфері права. Процедура у правовому розумінні — це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату. Сутність правової процедури зумовлена характером матеріального правового відношення, реалізації якого вона служить [6, 185–186].

На нашу думку, заслуговує на увагу визначення поняття “адміністративні процедури” як процедури здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов’язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов’язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади. Така діяльність характеризується як організаційно-процедурна, що здійснюється органами виконавчої влади у процесі реалізації своїх функцій [7, 222]. Окрім цього, слід погодитись із А. В. Філатовою, яка у своєму дослідженні, присвяченому регламентам і процедурам у сфері реалізації державного контролю (нагляду), визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній, встановленій законом правовій формі [8, 92; 9, 25].

Щодо сутності прокурорської діяльності, варто зазначити, що її зміст розкривається в ст. 4 Закону України “Про прокуратуру”.

Так, відповідно до вищенаведеної норми діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;

3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [2].

Отже, адміністративні процедури у прокурорській діяльності — це визначена нормативно-правовими актами України сукупність дій, що вчиняються прокурором з метою забезпечення діяльності прокуратури, що спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захисту закріплених у законодавстві України інтересів, прав і свобод особи та держави від неправомірних посягань.

Наступне, що необхідно з’ясувати для визначення сутності адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді, це значення понять “представництво” та “інтереси особи або держави”. У цьому контексті слід зауважити, що, не зважаючи на те, що в законах України досить поширено використовується термін “охоронюваний законом інтерес”, на законодавчому рівні зміст вищенаведеного терміна не розкривається. Разом із тим ситуацію, що склалася, не оминув своєю увагою Конституційний Суд України. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 грудня 2004 р. поняття “охоронюваний законом інтерес”,

що вживається в законах України в логічно-смісловому зв'язку з поняттям “права”, треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного та прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції та законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим закладам [10].

Щодо поняття “представництво”, то в розумінні Цивільного Кодексу України представництвом є правовідношення, в якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє [11]. У нашому випадку йдеться про специфічний вид представництва інтересів осіб або держави — представництво в суді. У науково-правовій літературі таке представництво отримало назву “процесуальне представництво”. Практичне значення процесуального представництва полягає, по-перше, у наданні сторонам, третім особам, які беруть участь у розгляді та вирішенні справи, кваліфікованої юридичної допомоги. По-друге, процесуальний представник, як особа, наділений спеціальними знаннями у галузі права, здатний професійно захистити у конкретній справі інтереси зацікавлених у результатах справи осіб [12, 191].

У своєму дослідженні, що присвячено вивченню правових засад, підстав та форм участі в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень, В. М. Бевзенко цілком справедливо зазначає, що практика участі прокурора в судочинстві є доволі поширеною та усталеною. Свідченням цього є як відповідна судова статистика, так і положення чинного процесуального законодавства [13, 392]. І. А. Павлуник у своєму дослідженні, що присвячено представництву в цивільному процесі України, зауважує, що процесуальне представництво — це вчинення в цивільному процесі однією особою (представником)

в межах наданих повноважень юридичних дій від імені іншої особи з метою захисту її прав та законних інтересів та/або реалізації її процесуальних прав чи обов'язків. [14, 40].

Так, згідно із ст. 35 Закону України “Про прокуратуру” підстави для вступу у справу, а також обсяг і межі повноважень прокурора у судовому процесі визначаються цим Законом та процесуальним законодавством України [2]. Щодо процесуального законодавства, то, відповідно до ст. 29 Господарського процесуального кодексу України, прокурор бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, порушену за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадянина або держави [15]. Окрім цього, відповідно до ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України у випадках, визначених законом, з метою представництва інтересів громадянина та держави в адміністративному суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави [16]. Майже аналогічний зміст має ст. 45 (участь у цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб) Цивільного процесуального кодексу України [17].

Підстави здійснення представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді розкрито в ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру”. Так, відповідно до виченаведеної норми, представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає в здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передба-

чених законом. При цьому підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Наявність таких підстав має бути підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів. Підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень інтересів держави. Представництво інтересів громадянина або держави здійснюється прокурором також на підставі заподіяння громадянину або державі шкоди внаслідок вчинення кримінального правопорушення чи іншого суспільно небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність [2].

Говорячи про адміністративні процедури у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді, варто зазначити, що найважливішою з них виступає видання адміністративних актів. В. Б. Пчелін у своєму дослідженні, що присвячено проблематиці перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, зауважує, що під останніми слід розуміти підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє рішення таких органів, їх підрозділів (посадових осіб), що містить норми права або індивідуальні приписи, спрямоване на виконання завдань і реалізацію функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин [18, 30]. У цьому контексті зазначимо, що вищенаведене визначення може бути застосовано й по відношенню до органів прокуратури.

Яскравим прикладом прокурорської діяльності з видання адміністративних актів, що стосуються питання здійснення представництва інтересів особи або держави в суді, є прийняття Наказу Генерального прокурора України “Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень” від 28 листопада 2012 р. № 6 гн (далі — Наказ). Зокрема,

вищенаведений адміністративний акт було прийнято з метою забезпечення належної організації роботи щодо ефективного представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень. При цьому пріоритетними напрямками представницької діяльності є:

- захист соціальних прав громадян;
- захист інтересів держави у бюджетній системі та у сфері земельних відносин [19].

Варто зазначити, що за кожним позовом (заявою, поданням), а також за кожною справою за участі прокурора, в яку здійснено вступ шляхом участі або внесення апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України, прокурор повинен вести наглядове провадження. При цьому, відповідно до Інструкції з діловодства в органах прокуратури України, що затверджена Наказом Генерального прокурора України від 15 січня 2013 р. № 3, наглядове провадження — це форма групування документів, що стосуються кримінального провадження, перевірки та листування за зверненнями, представництва інтересів громадян або держави в суді, перевірки законності прийняття процесуального рішення тощо [20].

Згідно із п. 5 Наказу, під час застосування представницьких повноважень прокурор не повинен допускати підміни органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю), а також інших органів, яким законом надано право захищати інтереси громадян та держави в суді [19]. Так, наприклад, з аналізу ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України слідує, що у випадках, встановлених законом, окрім прокурора права, свободи та інтереси осіб також можуть захищати Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади та органи місцевого самоврядування [16]. Разом із тим, відповідно до п. 5.1 Наказу, в разі виявлення прокурором бездіяльності уповноваженого органу державного нагляду (контролю) одночасно із заходами представницького характеру він повинен вживати відповідні заходи проку-

рорського реагування [19]. Відповідно до ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” актом прокурорського реагування на виявлені порушення закону є подання. При цьому подання прокурора може містити вимоги щодо:

1) усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли;

2) притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності;

3) відшкодування шкоди;

4) скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом;

5) припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб [2].

Отже, питання про притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності порушуються прокурором у поданні до відповідного органу. У цьому контексті зауважимо, що, відповідно до п. 13.1 Наказу, в разі встановлення прокурором під час здійснення ним представницьких функцій даних про вчинення суддею дисциплінарного проступку прокурорам обласного рівня в межах визначених законом строків застосування дисциплінарного стягнення необхідно ініціювати питання про притягнення судді до відповідальності шляхом звернення у встановленому законом порядку із заявою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [19]. Як вбачається, вищенаведене положення Наказу суперечить Закону України “Про прокуратуру”, оскільки передбачає заяву як форму звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України стосовно притягнення судді до юридичної (дисциплінарної) відповідальності. Окрім цього, відповідно до ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” подання прокурора може бути внесено Прем’єр-міністру України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міністерствам та іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, військовим частинам, громадським об’єднанням, органам державного нагляду (контролю), посадовим і службовим особам цих органів, підприємствам, установам та організаціям незалежно

від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, фізичним особам — підприємцям [2]. Разом із тим, як відомо, Вища кваліфікаційна комісія суддів України не має відношення до жодного із вищенаведених органів. Так, відповідно до ст. 90 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” від 7 липня 2010 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів України є постійно діючим органом у системі судоустрою України. Таким чином, на нашу думку, логічним є включення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до переліку органів, до яких прокурором може бути внесено подання. Безумовно, дане питання може бути вирішено шляхом внесення відповідних змін до ст. 23 Закону України “Про прокуратуру”. У свою чергу, з урахуванням положень ст. 23 Закону України “Про прокуратуру”, необхідним є внесення коректив до п. 13.1 Наказу Генерального прокурора України “Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень” від 28 листопада 2012 р. № 6 гн.

Таким чином, адміністративні процедури у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді являють собою визначену нормативно-правовими актами України сукупність дій, що вчиняються прокурором з метою забезпечення захисту інтересів осіб або держави під час здійснення ним процесуального представництва. Не викликає сумніву, що від ефективності здійснення адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави безпосередньо залежить ефективність функціонування всього правового механізму із захисту вищезазначених інтересів в цілому.



## Література

1. Конституція України: від 28 черв. 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про прокуратуру: закон України: від 11 лист. 1991 р. № 1789-XII // ВВР України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
3. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... доктора



юрид. наук: 12.00.10 / Сухонос Віктор Володимирович. — К., 2009. — 462 с.

4. Даль В. И. Толковый словарь русского языка: иллюстрированное издание / В. И. Даль. — М.: Эксмо, 2011. — 896 с. : ил. — (Российская императорская библиотека).

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] — К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. — 1736 с.

6. Юридична енциклопедія: у 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. — К.: Українська енциклопедія, 2003. — Т. 5. — 736 с.

7. Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юрайт, 2010. — 444 с.

8. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): Монография / Анна Валериевна Филатова; под ред. Н. М. Конина. — Саратов: Науч. книга, 2009. — 280 с.

9. Галіцина Н. В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Галіцина Наталя Вікторівна. — Запоріжжя, 2010. — 248 с.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): Рішення Конституційного Суду України: від 1 груд. 2004 р. № 18-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 50. — Ст. 3228.

11. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. // ВВР України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

12. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К.: Прецедент, 2007. — 531 с.

13. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: Монографія / Бевзенко В. М. — К.: Прецедент, 2010. — 475 с.

14. Павлуник І. А. Представництво в цивільному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Павлуник Ігор Анатолійович. — К., 2002. — 199 с.

15. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України: від 6 лист. 1991 р. № 1798-XII // ВВР України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

16. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України: від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // ВВР України. — 2005. — № 35–36, 37. — Ст. 446.

17. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України: від 18 бер. 2004 р. № 1618-IV // ВВР України. — 2004. — № 40–41. — Ст. 492.

18. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. — Х., 2011. — 189 с.

19. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора України: від 28 лист. 2012 р. № 6 гн.

20. Про затвердження Інструкції з діловодства в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України: від 15 січ. 2013 р. № 3.

*Визначається сутність і значення адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді. Розкривається зміст понять “адміністративна процедура”, “процесуальне представництво”, “захист охоронюваних законом інтересів” у прокурорській діяльності. Визначено проблеми нормативно-правового регулювання реалізації адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді.*

*Определяется сущность и значение административных процедур в прокурорской деятельности по представительству интересов лица или государства в суде. Раскрывается сущность понятий “административная процедура”, “процессуальное представительство”, “защита охраняемых законом интересов” в прокурорской деятельности. Определены проблемы нормативно-правового регулирования реализации административных процедур в прокурорской деятельности по представительству интересов лица или государства в суде.*

*Determined by the nature and significance of the administrative procedures in the prosecutor's efforts to represent the interests of the individual or the state in court. The essence of the concepts of “administrative procedure”, “Litigation”, “protection of legitimate interests” in the prosecutor's activity. The problems of regulatory implementation of administrative procedures in the prosecutor's efforts to represent the interests of the individual or the state in court.*

Надійшла 5 грудня 2012 р.