

судовому провадженні, а також незалежно від участі у розгляді справи прокурор вищого рівня: Генеральний прокурор, його перший заступник і заступник, керівники обласних і окружних прокуратур, перший заступник і заступники керівників обласних прокуратур, керівник, заступники керівника, керівники підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» [5].

Однак в науковій літературі України не існує єдиної думки з приводу надання права на оскарження рішення суду в апеляційній і касаційній інстанціях не лише прокуророві, що брав участь в процесі, а і вищестоящим прокурорам. Так, К.В. Гусаров та В. Бонтлаб вважають, що надання такого права прокуророві, що не брав участь в розгляді справи, містить елементи функції нагляду за судовою діяльністю, з чим неможливо не погодитися [1, 2].

Також, незважаючи на досить докладне визначення у чинному законодавстві порядку здійснення прокурором представницької функції, чинні редакції Конституції України і Закону України «Про прокуратуру» відносно здійснення прокурором вказаних функцій знаходяться в певній колізії між собою. Так, Конституція обмежила представницьку функцію прокуратури відносно громадян, встановивши, що прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках. В той же час Закон надає прокуророві можливість представляти в суді інтереси не лише держави, але і у виняткових випадках, встановлених законом, інтереси громадян.

Для усунення вказаних колізій і можливих неоднозначних тлумачень законодавчих норм потрібен перегляд чинного законодавства і внесення в нього відповідних змін.

Таким чином, представництво прокурором в суді є найважливішою гарантією реалізації конституційного права на захист прав і інтересів усіх учасників правовідносин. Проте у той же час, враховуючи особливий статус органів прокуратури, необхідно відмітити, що участь прокурора в цивільному процесі з метою виконання представницької функції є швидше виключенням і можлива лише у випадках необхідності захисту суспільних і державних інтересів за умови дотримання рівності прав усіх учасників процесу.

1. Бонтлаб В. Особливості правового статусу прокурора у цивільному процесі. Підприємництво, господарство та право. № 12. 2017. С. 11-15. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/12/3.pdf> (дата звернення: 20.02.2021).

2. Гусаров К. В. Проблемні питання ініціювання прокурором апеляційного оскарження у цивільному процесі. *Проблеми реформування прокуратури* : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., м. Харків, 15 квіт. 2016 р. : у 2-х т. / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2016. Т. 1. С. 44-46.

3. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.02.2021).

4. Лемик Р. Форми участі прокурора в цивільних процесуальних відносинах. Науковий часопис Національної академії прокуратури України № 3. 2014. С. 49-57. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/3-2015/lemik.pdf> (дата звернення: 20.02.2021).

5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 20.02.2021).

6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 в. (в редакції від 13 серпня 2020 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n8232> (дата звернення: 20.02.2021).

Лілія Золотухіна,
професор кафедри
цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ

Захист публічного інтересу має відбуватися в ході здійснення адміністративно-процедурної діяльності органів публічного управління. Специфіка застосування засобів захисту публічного інтересу в адміністративному порядку визначається сферою його реалізації.

Як відомо, оскарження в адміністративному праві може набувати двох форм – порядку адміністративного оскарження та порядку адміністративного судочинства. Узагалі чинний порядок розгляду адміністративних скарг установлюється ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», при цьому під скаргою розуміється право людини звернутися в порядку підлеглих до вищого органу чи посадової особи з проханням розглянути на предмет правомірності дії чи рішення суб'єктів публічної адміністрації. Крім того, установлюється можливий термін для подання адміністративної скарги, у тому числі й щодо надання адміністративних послуг у сфері використання природних ресурсів, в один місяць із моменту, коли людина дізналася про рішення [1].

Стосовно адміністративно-процедурної форми оскарження – розгляду скарги в адміністративному порядку – науковці одностайно зазначають наявність низки переваг стосовно судової форми, що полягають у меншій формалізованості, більшій економічності, оперативності, а також можливості не просто вирішити спір між суб'єктом скарги та суб'єктом, дій чи рішення якого оскаржуються, а й ухвалити конкретне позитивне рішення у справі [2, с. 292; 3, с. 247].

Предметом оскарження зазвичай є порушення органами публічної влади індивідуальних приватних інтересів; однак, якщо брати до уваги те, що публічний інтерес становить сукупність приватних інтересів у конкретній галузі, уважаємо роль цього адміністративно-процедурного інституту в справі захисту публічного інтересу досить значущою. Тому пропонуємо звернутися до практичних прикладів результативності оскарження в адміністративному порядку стосовно окремих публічних інтересів.

Окрема група таких процедур адміністративного оскарження являє собою відповідь на попереднє проведення контрольних процедур органом публічної влади. При цьому якщо контрольна-процедурна діяльність, як правило, спрямована на захист державних інтересів як різновиду публічних, то процедурне провадження оскарження в адміністративному порядку покликано захищати інтерес суспільний – окремої спільноти, групи громадян тощо.

Прикладом цього може послугувати оскарження результатів діяльності фіскальних органів. У ході реалізації контрольної діяльності органи ДФС здійснюють захист публічного інтересу у фінансовому забезпеченні діяльності держави, у її економічній безпеці. Результатом цієї діяльності є індивідуальний адміністративний акт у вигляді податкового повідомлення-рішення (далі – ППР) – письмового повідомлення контролюючого органу (рішення) про обов'язок платника податків сплатити суму грошового зобов'язання, визначену контролюючим органом у випадках, передбачених цим Податковим кодексом України й іншими законодавчими актами, контроль за виконанням яких покладено на контролюючі органи, або внести відповідні зміни до податкової звітності [4]. У свою чергу, можливість оскаржити це рішення являє собою нормативно закріплену модель процедурного захисту економічних інтересів платників податків, тобто суспільного інтересу досить масової частини соціуму.

Процедурні аспекти оскарження платниками податків рішень органів ДФС визначаються Податковим кодексом України та Наказом Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2015 р. № 916 [5]. Зазначимо, що, за статистичними даними, подібні оскарження сьогодні є досить розповсюдженою практикою. Невелика кількість рішень на користь платників податків дає змогу зазначити, що, незважаючи на теоретичні переваги досудового оскарження рішень ДФС і його вдосконалений механізм, усе ж таки в нинішніх реаліях адміністративно-судовий захист публічного інтересу платників податків виглядає більш ефективним.

Інший приклад являє собою ситуація в галузі паспортизації. Надання ефективних і якісних публічних послуг у галузі паспортизації громадян становить беззаперечний публічний інтерес, адже отримання необхідних для реалізації громадянських прав і свобод документів – паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон – має бути доступним для всіх, економічним в аспекті грошових і часових витрат і зручною послугою.

Для оцінювання значущості оскарження в адміністративному порядку як засобу захисту зазначеного публічного інтересу пропонуємо звернутися до даних офіційного сайту Державної міграційної служби України (далі – ДМС). На офіційному Інтернет-представництві цього центрального органу виконавчої влади міститься інформація, необхідна суб'єктам оскарження, щодо основних процедурних аспектів звернення: наведено види звернення, роз'яснено порядок поштового, електронного й особистого звернення, ука-

зано строки розгляду звернень.

Репрезентовано на сайті також низку звітів про роботу зі зверненнями громадян. На жаль, звіти являють собою короткі статистичні огляди, у яких викладено дані, що стосуються виключно кількісного аспекту досліджуваного питання: скільки звернень з якого питання отримано підрозділами ДМС. Ані конкретизації видів звернень (скільки скарг, скільки пропозицій тощо), ані якісного аналізу стосовно вирішення справ за зверненнями на сайті не міститься.

Тому зазначене джерело інформації про участь ДМС у процедурі оскарження може бути корисним лише в аспекті створення загального уявлення про те, які саме сторони діяльності цього органу публічної влади найчастіше є темою звернень громадян (серед іншого й скарг).

Зазначене нашою думкою, що, по-перше, задоволення зазначеного публічного інтересу в сучасних умовах не можна визнати таким, що здійснюється на належному рівні; по-друге, у сфері адміністративно-процедурного забезпечення публічного управління сферою громадянства, імміграції та еміграції потенціал оскарження в адміністративному порядку як інструменту захисту публічного інтересу використовується недостатньо ефективно. Для подолання цієї негативної тенденції потрібні як трансформації в галузі нормативно-забезпечення, так і підвищення рівня правової культури та правосвідомості всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин у дослі

джуваній сфері. Результатом активізації використання адміністративно-процедурної форми оскарження в досліджуваній сфері має стати зменшення кількості адміністративних позовів проти апарату й управлінь ДМС і забезпечення реалізації принципу оперативності прийняття адміністративних рішень у галузі реалізації адміністративних процедур у публічному адмініструванні сфери громадянства та міграції.

Говорячи про модернізацію сфери нормативно-правового забезпечення, ми передусім маємо на увазі ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру», Проект якого нині перебуває на розгляді комітету Верховної Ради, що визначено головним із підготовки й попереднього розгляду цього Законопроекту [6]. Створення ґрунтовної нормативної бази для здійснення процедурно-адміністративної діяльності у вигляді цього Закону позитивно вплине на обидва розглянуті процедурні аспекти адміністративно-правового захисту публічних інтересів.

Отже, підводячи певні підсумки здійсненому дослідженню, необхідно зробити висновки, що ефективність захисту публічного інтересу залежить від якості його нормативно-правового регулювання. Нині нормотворча діяльність, що триває, спрямована на прийняття й розроблення Закону України «Про адміністративну процедуру», дає можливість визначити найбільш ефективну систему захисту публічного інтересу в адміністративному порядку. З урахуванням вищезазначеного вбачається за доцільне внести зміни до статті 2 Проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» [6] у такій редакції:

«Публічний інтерес – сукупність кількісних і якісних показників формування об'єктивних потреб учасників правовідносин, задоволення яких визначає зміст управлінської діяльності адміністративних органів».

1. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (у ред. від 11.10.2018). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

2. Лученко Д.В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія «Економічна теорія і право». 2014. № 1. С. 285–294.

3. 12. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2 кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Конус-Ю, 2008. Книга 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В.Б. Авер'янов. 314 с.

4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (у ред. від 01.07.2019). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

5. Про затвердження порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами : Наказ МФУ від 21.10.2015 № 916 (у ред. від 08.09.2017). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15>.

6. Про адміністративну процедуру : картка Проекту Закону України від 28.12.2018 № 9456. *Законодавство України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.