

**Ключевые слова:** *Счетная палата Украины, Закон Украины “О Счетной палате”, публичные финансы, публичные средства, государственный бюджет, государственный внешний финансовый контроль, государственный финансовый аудит.*

**Fuks N., Ulozhenko V. Activity of Accounting Chamber of Ukraine in context of new Law “Concerning Accounting Chamber”.**

*The comparison characteristic of basic standards of Law of Ukraine “Concerning Accounting Chamber” of year 1996 and Law of Ukraine “Concerning Accounting Chamber” of year 2015 is given. According to results of performed comparison analysis the progressive thesis and failures of current Law of Ukraine “Concerning Accounting Chamber” are defined. Propositions on further upgrade of law provision of activity of Accounting Chamber of Ukraine are grounded.*

**Key words:** *Accounting Chamber of Ukraine, Law “Concerning Accounting Chamber”, public finance, public funds, national budget, external state financial control, state financial audit.*

УДК 342.92

**Щавінський В. Р.**  
**Київський окружний адміністративний суд**

## ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ЯК ПРЕДСТАВНИК ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

*Стаття присвячена прокуратурі України у якості представника інтересів держави в адміністративному процесі. Основна увага приділяється питанням адміністративно-правового статусу прокурора як суб'єкту владних повноважень. Розглядаються проблеми, які виникають у практичній площині представницької діяльності прокуратури в адміністративному судочинстві.*

**Ключові слова:** *прокуратура, держава, адміністративний процес, судочинство, представництво.*

Історія адміністративного судочинства не є надто тривалою в умовах незалежної України. Кодекс адміністративного судочинства України, прийнятий Верховною Радою України та підписаний Президентом України у 2005 році, дав старт новому виду судочинства. За цей час значною мірою напрацьовані доктринальні підходи стосовно організації роботи адміністративних судів, сформовано суддівський корпус, визначені ключові особливості типових категорій справ, узагальнюється судова практика. Юридичні наукові дослідження, які присвячені проблематиці адміністративного судочинства, адміністративного процесу, все активніше займають своє місце у рамках наукової спеціальності 12.00.07 (адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право).

Водночас варто вказати, що деякі питання недостатньо опрацьовані як з позицій практичної діяльності адміністративних судів, так і з точки зору науково-методичного забезпечення здійснення адміністративного судочинства в Україні. Мова йде перш за все про захист інтересів держави в адміністративному судочинстві. У рамках розробки цього напряму ми намагаємося дослідити та виявити певні закономірності, у яких прослідковується окрема сторона адміністративного судочинства – захист інтересів держави, які повинні сприйматись не як протиставлення захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, а нерідко як публічний інтерес, тобто сукупність приватних інтересів, які спрямовані на суспільне благо. у рамках адміністративного

судочинства захищаються не лише інтереси особи, але і певною мірою інтереси держави. Сьогоднішній стан правової науки засвідчує перенасиченість проблематикою забезпечення та захисту інтересів людини в адміністративному судочинстві та сприйняття людини у якості позивача та брак системних досліджень, присвячених сприйняттю держави у якості позивача в адміністративному судочинстві [1, с. 104].

Кодекс адміністративного судочинства України у рамках глави 5 визначив, що серед учасників адміністративного процесу виокремлюються представники позивача та відповідача. Практика адміністративного, як і інших видів судочинства показує, що нерідко виникають об'єктивні обставини, коли за тими чи іншими причинами сторона у процесі не може представляти сама себе і потребує представництва своїх інтересів з боку інших осіб чи визначених державою органів (посадових осіб). Безумовно частіше необхідність представництва інтересів виникає у фізичних осіб, які за причиною віку, стану здоров'я, належності до певної соціальної групи тощо, відповідно до норм чинного законодавства, безоплатно забезпечується представником у суді. Основна ідея такого порядку базується на тій обставині, що пересічний громадянин із вищевказаними ознаками потенційно не у змозі повноцінно захищати свої права чи представляти свої інтереси у суді. Не випадково у цьому зв'язку видається точка зору В. П. Сальникова, який у рамках науково-практичної конференції, присвяченої правам людини та правозахисній діяльності прокуратури стверджує, що держава має удосконалювати гарантії дотримання та захисту прав людини. Комплекс розв'язуваних у цьому напрямку завдань повинен виглядає наступним чином: підвищення рівня правової культури, насамперед посадових осіб, різних органів і організацій, до яких змушені звертатися громадяни за отриманням відповідних видів соціально-правової допомоги; відкриття розгалуженої і доступної мережі правозахисних інституцій; прийняття обґрунтованих заходів державного та юридичного впливу до посадових осіб, органів, організацій, громадських об'єднань, які допустили обмеження конституційних прав, свобод та інтересів громадян [2, с. 66]. Тобто ми бачимо, що забезпеченню та захисту прав фізичних осіб надається пріоритетне значення. Такому стану речей є багато причин, наразі ми не ставимо собі за мету зупинитись на них детально. Зазначимо лише, що пріоритет захисту прав людини є природнім завданням держави, це правильно, це гуманно, це об'єктивно.

Говорячи про державу, суб'єктів владних повноважень, констатуємо, що можливість виступати у якості представників в адміністративному суді є різноплановою. В. М. Бевзенко вказує, що зважаючи на особу, щодо якої суб'єктом владних повноважень здійснюється процесуальне представництво, воно поділяється на такі види:

– представництво суб'єктів владних повноважень їх посадовими або службовими особами;

– представництво інших суб'єктів права у випадках, передбачених законом. Наприклад, це представництво інтересів громадянина або держави прокуратурою, яке полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Підставою представництва прокуратурою у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані

права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою [3, с. 140]. Слід погодитись, що такого роду розподіл дійсно має місце, причому у даному випадку для нас більший інтерес представляє саме представництво прокуратурою інших суб'єктів права. У даному випадку акцентується увага на тій обставині, що перелік випадків, коли прокуратура виступає представником інтересів громадянина, відносно сформований (хоча і він не є абсолютним). Водночас, говорячи про представництво прокуратурою інтересів держави, то тут на перший план виходять дві обставини:

- наявність чи ймовірність порушень інтересів держави;
- протиправні дії (бездіяльність) певних суб'єктів права, які можуть призвести до негативних наслідків для держави.

Варто погодитись із позицією С. Г. Стеценка, відповідно до якої “реформування прокуратури України є проблемою, яку не відкидає переважна більшість науковців, що переймаються цією проблематикою, та практиків, що обізнані з функціонуванням прокуратури та правоохоронної системи держави в цілому” [4, с. 149-150]. З точки зору сучасного розвитку адміністративного судочинства, керуючись актуальністю розгляду держави у якості учасника адміністративного процесу, видається за важливе акцентувати увагу на органах прокуратури як державній структурі, яка відповідно до вимог чинного законодавства наділена повноваженнями здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді. Необхідність саме такого підходу обумовлена низкою факторів, ключовими із яких є наступні:

– прокуратура є поліфункціональною державною інституцією, яка відповідно до Конституції здійснює низку важливих загальнодержавних та загальносуспільних функцій;

– прокуратура є один із небагатьох державних органів, які окрім процесуальної можливості захисту прав, свобод та законних інтересів громадян також захищають інтереси держави;

– реформування прокуратури, яке останнім часом активно здійснюється у державі, обумовлює необхідність підвищеної уваги до ролі та значення цього органу як учасника адміністративного судочинства;

– поєднання правоохоронної та правозахисної спрямованості в діяльності органів прокуратури.

У науковій фаховій літературі є багато досліджень, автори яких відстоюють точку зору, що прокуратура має бути не тільки незалежною і діяти неупереджено відповідно до точних приписів і правил, встановлених законодавством, але й не входить до жодної з гілок влади, оскільки вона є достатньо впливовим інститутом, здатним самостійно істотно впливати на функціонування органів державної влади з метою недопущення ними порушень закону та захищати права й інтереси громадян, суспільства та держави. Одночасно всією своєю діяльністю прокуратура сприяє взаємодії гілок влади, їх узгодженому функціонуванню як єдиної державної влади. Тільки при такому підході, з таким статусом, прокуратура зможе належно виконувати покладені на неї обов'язки [5, с. 140]. Нам видається, що прокуратура, серед повноважень якої виокремлюється одночасно наявна можливість захисту прав, свобод

та законних інтересів громадян та інтересів держави як раз наочно демонструє свій особливий, “позагільковий” державно-владний статус.

Певну специфіку до адміністративно-правового статусу прокурора як суб’єкту владних повноважень та як представнику інтересів держави в адміністративному судочинстві додають власне владні повноваження прокурора. Вони базуються на реалізації у законах України конституційних положень, які, своєю чергою, визначають повноваження та завдання органів прокуратури. Владні повноваження прокурора, на думку С. Г. Стеценка та В. М. Кравчука, – це наділені особливим правовим змістом його права і обов’язки, які встановлені Конституцією та законами України, реалізація яких впливає на життєдіяльність, поведінку і свободу громадян, функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що здійснюється в інтересах держави чи особи, та реалізацію яких забезпечено правовими гарантіями незалежності прокурора та можливістю застосування державного примусу. Таким чином, владні повноваження прокурора є однією із специфічних ознак, завдяки якій інститут прокуратури, прокурор набуває особливого правового статусу, визначених правомочностей в сфері професійної діяльності. Наявність та реалізація владних повноважень вказує на реальну здатність прокуратури впливати на волю та поведінку іншої сторони в необхідних межах [6, с. 71-72]. Вказані владні повноваження прокурора притаманні йому виходячи із тих завдань, які ставляться державою перед цим правоохоронним та правозахисним органом. Водночас, вказані владні повноваження певною мірою конкурують із владними повноваженнями суду при здійсненні адміністративного судочинства. Саме тому при реалізації на практиці представницької функції прокуратура виступає не стільки як державна структура із чіткими владними повноваженнями, а як представник держави із визначеними завданнями та повноваженнями саме як представника в адміністративному судочинстві.

У контексті проблематики, що наразі розглядається, особливу значимість наразі має нормативно-правове підґрунтя представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. У розрізі цього варто вказати, що чинний Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII “Про прокуратуру” містить статті 23 та 24 “Представництво інтересів громадянина або держави в суді”, де зокрема зазначено, що:

– прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист;

– прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у 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;

– прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді

виключно після підтвердження судом підстав для представництва;

– прокурор повинен надати суду письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, або органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень на здійснення ним представництва [7].

Водночас, стаття 60 Кодексу адміністративного судочинства України містить положення, відповідно до яких:

а) з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді прокурор в 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;

б) при цьому прокурор повинен надати адміністративному суду докази, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх інтересів;

в) прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, в позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача;

г) органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть бути залучені судом до участі у справі як законні представники або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень [8].

Які ж узагальнення можна зробити, аналізуючи вказані положення Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України “Про прокуратуру”?

– по-перше, намагання законодавця встановити загальні засади представництва інтересів держави в адміністративному суді;

– по-друге, дещо різне відображення безпосередніх приводів для виступу прокуратури у якості представника держави у ключовому документі, який визначає організацію і безпосередній порядок здійснення адміністративного судочинства та у профільному законі про прокуратуру. Якщо закон про прокуратуру переважно мірою обмежується загальними посиланнями про “порушення або загрози порушення інтересів держави”, та тим, що наявність таких обставин обґрунтовується прокурором, то Кодекс адміністративного судочинства у цьому відношенні акцентує увагу на тому, що прокурор “самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту”;

– по-третє, прокурор самостійно обґрунтовує підстави для звернення до адміністративного суду у якості представника держави;

– по-четверте, спірність норми про те, що прокурор, здійснюючи представництво інтересів держави, повинен надати суду письмову згоду органу державної влади,

органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень на здійснення ним представництва. Нам видається, що такого роду припис чинного законодавства не відображає правову природу представницької функції та повинен бути виключений із статті 24 Закону України “Про прокуратуру”.

На звершення зазначимо, що прокуратура ще за часів свого заснування задумувалась як суто державна структура. Тому і на сьогодні природнім є сприйняття її як органу, який серед іншого здійснює в адміністративному суді представництво інтересів держави. Остання не може завжди працювати зі 100% ефективністю, без порушень чинного законодавства з боку суб'єктів владних повноважень. Так само не буває у будь-якому суспільстві та у будь-якій державі випадків, коли абсолютно всі громадяни дотримуються норм права та не порушують закон. Візьмемо хоча б традиційні для держави як позивача в адміністративному процесі випадки реалізації на практиці виборчого законодавства, створення об'єднань громадян, проведення масових акцій тощо. Тоді у якості представника держави можливий вступ в адміністративний процес прокуратури, що, за задумом законодавця, робить механізм держави більш ефективним и та таким, що відповідає вимогам сьогодення.

#### **Використані джерела:**

1. *Щавінський В. Р.* Держава як позивач у адміністративному процесі: сутність та відповідність природі адміністративної юстиції / В. Р. Щавінський // Публічне право. – 2015. – № 4. – С. 103-108
2. *Сальников В. П.* Гарантии конституционных прав и свобод граждан России как механизм их социально-правовой защиты / В. П. Сальников // Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / под ред. д.ю.н. В. Н. Лопатина. – СПб.: Издательство “Юридический центр Пресс”, 2003. – С. 62-66.
3. *Бевзенко В. М.* Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – К.: Прецедент, 2010. – 475 с.
4. *Стеценко С. Г.* Стабільність Конституції та реформування прокуратури України / С. Г. Стеценко // Конституційні аспекти судової реформи : матеріали наук.-практ. конф. м. Харків, 26-27 червня 2008 р.). – Х.: Право, 2008. – С. 148-151.
5. *Грицаєнко Л. Р.* Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду : монографія / Л. Р. Грицаєнко. – Вінниця : ДП “Державна картографічна фабрика”, 2009. – 576 с.
6. *Стеценко С. Г.* Прокурор як суб'єкт владних повноважень / С. Г. Стеценко, В. М. Кравчук // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11(125). – С. 70-76.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35-37. – Ст. 446.

#### ***Щавинский В. Р. Прокуратура Украины как представитель интересов государства в административном процессе.***

*Статья посвящена прокуратуре Украины в качестве представителя интересов государства в административном процессе. Основное внимание уделяется вопросам административно-правового статуса прокурора как субъекта властных полномочий. Рассматриваются проблемы, возникающие в практической плоскости представительской деятельности прокуратуры в административном судопроизводстве.*

**Ключевые слова:** прокуратура, государство, административный процесс, судопроизводство, представительство.

*Schavinskij V. R. The prosecutor's office of Ukraine as a representative of state interests in the administrative process.*

*The article is devoted to the prosecutor's office of Ukraine as the representative of state interests in the administrative process. Focuses on the administrative-legal status of the prosecutor as the subject of authority. The problems arise on a practical level executive functioning of the prosecution in administrative proceedings.*

**Key words:** *the prosecutor, the state, the administrative process, litigation, representation.*

## ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 347.4

*Шимон С. І.*  
*Національний педагогічний університет*  
*імені М. П. Драгоманова*

### ЗАКОНОДАВЧІ ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ЦЕСІЇ ДОДАТКОВОГО ПРАВА ВИМОГИ

*У праці досліджується питання про обмеження можливості відступлення права вимоги про сплату неустойки, права вимоги до поручителя, гаранта, заставодавця. Метою праці є спроба довести, що такі права вимоги не можуть виступати об'єктами цивільних правовідносин. Авторка обґрунтовує думку про можливість відчуження таких прав виключно за умови їх трансформації у звичайне право вимоги, передумовою чого є порушення боржником основного зобов'язання та конкретизація обсягу забезпечувальної вимоги.*

**Ключові слова:** *майнові права вимоги, оборот майнових прав.*

Одним з поширених правочинів, який опосередковує оборот майнових прав, є цесія права вимоги. Обмеження стосовно відступлення права вимоги встановлюються законом або основним договором, з якого випливає відповідне майнове право; це порівняно чітко визначене законом і не повинно зумовлювати істотних проблем на практиці. Однак, суттєва частина прав вимоги, які виникають в цивільному обороті, забезпечені так званими акцесорними вимогами, які має право пред'явити кредитор на основі акцесорних зобов'язань, які забезпечують виконання основного зобов'язання (зокрема, правочин про неустойку, поруку, гарантію, заставу). В українській цивілістиці ця проблема докладно не вивчалася; частково вона висвітлюється в працях російських науковців (Б. М. Гонгалю, Е. А. Крашенинникова, Л. А. Новоселової та ін.). Але в цих дискусіях висловлюються протилежні думки: одні вчені відстоюють можливість самостійного обігу таких прав, тоді як інші – заперечують.

**Метою** нашої праці є спроба довести, що додаткові права вимоги не є об'єктоздатними та довести спорідненість законодавчих підходів до вирішення цього питання в умовах правової системи України.

Об'єктоздатність майнових прав, як ми доводимо в іншій праці [1, с. 81], означає, що вони не можуть бути об'єктами цивільних правовідносин і не здатні до самостійного обігу.

В літературі згадані права вимоги (щодо сплати неустойки, відповідальності