

ТЕМА НОМЕРУ:

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ: ФУНКЦІОНУВАННЯ В ОНОВЛЕНОМУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМУ ВИМІРІ



Ігор Козьяков,

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України,

начальник відділу наукового-методичного

забезпечення прокурорської діяльності

поза сферою кримінальної юстиції

Національної академії прокуратури України

УДК 347.9

Організаційно-правові основи представництва прокурором інтересів держави в суді

У наслідок реалізації конституційної реформи в сфері правосуддя (2016) прокуратура, серед інших функцій, здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Змінені правові приписи щодо прокуратури мають фундаментальний характер для розвитку нормативної регламентації та організації діяльності прокурорів у цивільному, господарському та адміністративному судочинстві. Визначальним є те, що цей функціональний напрям прокурорської діяльності конституційно обмежується захистом лише інтересів держави та виключними випадками, що вимагають від прокурора здійснення захисту інтересів держави у разі їхнього нездійснення чи неналежного здійс-

нення уповноваженими державними органами та виключення підміни їх діяльності.

Але на практиці застосування такого підходу породжує ситуацію правової невизначеності, адже запропоноване законодавцем розуміння прокурорського представництва є складним і неоднозначним для правозастосування. Також ця ситуація поглиблюється неповною й розмитою правовою регламентацією означеної функції прокуратури, недостатньою розробленістю її організаційних основ тощо. За наявності вказаних недоліків представництво прокурором інтересів держави в суді утруднене, а мета захисту інтересів держави у певних випадках, навіть за наявності їхнього реального порушення, залишається не досягнутою.

Теоретичні та прикладні питання реалізації прокуратурою представницької функції обирали предметом свого наукового дослідження, зокрема: О. В. Анпілогов, А. В. Губська, К. А. Гузе, А. В. Гусарова, В. В. Долежан, Т. О. Дунас, М. В. Косюта, О. Г. Кучер, С. О. Малахов, М. І. Мичко, О. П. Натрус, Н. С. Наулік, С. В. Подкопаєв, Г. В. Попов, М. В. Руденко, М. М. Руденко, М. М. Стефанчук, В. В. Сухонос, Г. А. Терещук, Р. М. Шестопапов та інші.

Утім, з основних моментів реалізації вказаної конституційної функції прокуратури однастайності між позиціями науковців і законотворців так і не досягнуто, а новели правового регулювання лише поглиблюють дискусійність теми представництва прокурором інтересів держави в суді.

Метою цієї статті є дослідження правових і організаційних основ реалізації функції представництва інтересів або держави в суді в сучасних умовах реформування органів прокуратури.

Згідно статті 131-1 Конституції України прокуратура в Україні, зокрема, здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Відповідно статті 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» [1] передбачено, що представництво прокурором інтересів держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави, у випадках та порядку, встановлених законом. 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.

При цьому не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора України або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Однією з основних форм реалізації представницьких повноважень, визначених частиною 6 статті 23 Закону є звернення прокурора до суду з позовом (заявою). Відповідно до статті 24 Закону України «Про прокуратуру» право подання позову (заяви, подання) в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам. Право подання цивільного позову у кримінальному провадженні надається прокурору, який бере в ньому участь (тобто прокурору – процесуальному керівнику у конкретному кримінальному провадженні).

Повноваження прокурора при зверненні з позовом (заявою) до суду урегульовані відповідними нормами процесуального законодавства.

Конституційний Суд України у рішенні від 8 квітня 1999 року у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді вказав, що пред-

ставництво прокуратурою інтересів держави в суді є одним із видів представництва в суді. За правовою природою представництво в суді є правовідносинами, в яких одна особа (представник) на підставі певних повноважень виступає від імені іншої особи (довірителя) і виконує процесуальні дії в суді в її інтересах, набуваючи (змінюючи, припиняючи) для неї права та обов'язки. Представництво прокурором інтересів держави в суді відрізняється від інших видів представництва рядом специфічних ознак: складом представників та колом суб'єктів, інтереси яких вони представляють, обсягом повноважень, формами їх реалізації [4].

З огляду на ці положення можна зробити висновок, що законними інтересами держави є інтереси, визначені Конституцією та законами України, оскільки закріплення їх на законодавчому рівні свідчить про їх законність та гарантує захист у разі порушення (детальніше про це див.: [7, с. 115-131]). Саме цим необхідно керуватись прокурору, обґрунтовуючи у відповідних процесуальних документах наявність підстав для представництва законних інтересів держави у разі їх порушення або загрози порушення.

Прокурор, здійснюючи у суді представництво інтересів громадянина або держави, стає учасником цивільного, господарського чи адміністративного процесу та користується правами та обов'язками відповідної сторони процесу, тобто має право вчиняти дії, передбачені відповідним процесуальним законодавством. Зауважимо, що в результаті модернізації процесуального законодавства [3] повноваження прокурора у цивільному, господарському та адміністративному судочинстві дещо змінено. Наприклад, частиною 3 статті 53 ГПК України передбачено, що у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу,

провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. Аналогічні норми містяться в частині 3 статті 56 ЦПК України та частині 3 статті 53 КАС України.

Далі варто підкреслити, що виходячи зі змісту частини 2 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» процесуальні та інші дії, спрямовані на захист інтересів держави, вчиняються прокурором у разі наявності однієї з трьох умов:

- у випадках, коли орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не здійснює захист законних інтересів держави;

- у випадках, коли такий орган неналежним чином здійснює захист законних інтересів держави;

- у разі, коли відсутній орган, який мав би відповідні повноваження здійснювати захист інтересів держави у певній сфері.

Очевидно законодавець, визначаючи такі умови для представництва, виходив з того, що відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Внесеними змінами до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи звертаються до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України (ст. 28 [2]).

Отже, відповідні державні органи, повноваження яких у відповідній сфері визначені законом, мають право за наявності підстав звертатись до суду з позовами у випадках, коли дії

або бездіяльність з боку будь-яких суб'єктів (юридичних та фізичних осіб, суб'єктів владних повноважень тощо) перешкоджають виконанню покладених на них державою функцій. Невжиття у таких випадках заходів до захисту інтересів держави шляхом звернення до суду є підставою для висновку щодо нездійснення відповідним органом захисту законних інтересів держави. Зокрема, це може бути у випадку вчинення посадовими особами відповідного державного органу адміністративного чи кримінального правопорушення, що підтверджено відповідним судовим рішенням стосовно цих осіб. Неналежне здійснення захисту таких інтересів може мати місце у разі, коли, наприклад, подану відповідним державним органом (або іншим суб'єктом владних повноважень) позовну заяву або скаргу судом повернути у зв'язку з виявленими недоліками щодо форми та змісту документу, а заходів щодо їх усунення своєчасно не вжито, у зв'язку з чим пропущений строк на повторне звернення до суду.

У свою чергу, в разі виявлення прокурором випадків нездійснення або здійснення неналежним чином органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, захисту інтересів держави, а також ознак адміністративного чи кримінального правопорушення одночасно із заходами представницького характеру за наявності підстав він повинен здійснювати передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

Відсутність органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, означає фактичну відсутність будь-якого органу, наділеного державою повноваженнями виступати від її імені суб'єктом тих чи інших правовідносин. Тому у таких випадках у разі необхідності захисту інтересів держави прокурор може використувати надані йому повноваження

щодо самостійного, без визначення позивача, звернення до суду.

Системно-структурний аналіз процесуальних кодексів і Закону України «Про прокуратуру» дає підстави стверджувати, що представницька діяльність прокурором здійснюється у формі: 1) пред'явлення позовів (заяв); 2) вступу у справи, порушені за позовами (заявами) інших осіб; 3) ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справах, порушених за позовом (заявою) іншої особи; 4) участі у розгляді справ; 5) участі у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, в яких прокурором здійснювалося представництво інтересів держави.

У статті 23 Закону України «Про прокуратуру» визначаються підстави й приводи для здійснення прокурором представницької діяльності в суді. Приводами для представництва прокурором інтересів держави в суді є джерела відомостей, з яких прокурор може отримати інформацію щодо наявності підстав для захисту ним державних інтересів в судовому порядку. Тому ефективність представництва прокурором інтересів держави у суді залежить від належного інформаційного забезпечення, під яким розуміється сукупність організаційних, правових, матеріально-технічних та інших заходів щодо цілеспрямованого збору, обліку, опрацювання інформації, необхідної для практики органів, підрозділів і посадових осіб прокуратури, її збереження, документального оформлення [6, с. 84].

Відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень прокурор може отримувати з:

- інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень;

- матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні правопорушення, у тому числі пов'язані з корупцією;

- публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет;
- документів, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень;
- звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій;
- інших джерел [5].

Відповідно, законними підставами для представництва прокурором інтересів держави в суді є наявність порушень або загроза порушень інтересів держави. Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позові (заяві) 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 суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі набуває статусу позивача.

Обов'язковою підставою представництва прокурором інтересів держави в суді є не здійснення захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

Стаття 23 Закону України «Про прокуратуру» зобов'язує органи прокуратури здійснювати захист інтересів держави у судовому порядку виключно через оцінку повноти реалізації повноважень цими органами. Приміром, на зазначеній підставі акцентує увагу пленум Вищого господарського суду України в постанові від 23 березня 2012 року № 7 «Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам», вказуючи, що право прокурора на здійснення представництва в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави виникає у випадках нездійснення або неналежного здійснення захисту ін-

тересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування або іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. У практичному аспекті одним із способів встановлення та підтвердження прокурором фактів такої бездіяльності є надіслання прокурором запиту до суб'єкта владних повноважень.

Частиною 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що 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 та отримувати від нього матеріали та їх копії. Тобто такі листи мають стосуватись лише конкретних фактів, що можуть свідчити про порушення або загрозу порушення державних інтересів на вказаному напрямі. Прокурор у цих листах, адресованих суб'єкту владних повноважень, з огляду на конкретні випадки, що можуть свідчити про порушення державних інтересів, ставить питання про надання інформації щодо вжитих заходів з метою захисту інтересів держави, у тому числі в судовому порядку, а також причини невжиття цих заходів. При тому суб'єкт владних повноважень повинен усвідомлювати підстави та мету звернення прокурора із запитом про надання такої інформації для визначення обсягу прав прокурора та меж своїх обов'язків щодо надання такої інформації.

Аналіз отриманої інформації дає прокуророві підстави у позовній заяві прямо вказувати, що захист порушених державних інтересів відповідними посадовими особами або органом не здійснюється, незважаючи на очевидність таких порушень. При

тому у кожному конкретному випадку він у позові самостійно визначає та обґрунтовує, в чому саме полягає бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Насамкінець зазначимо, що причини такої бездіяльності компетентних посадових осіб або органів (не-

знання закону, відсутність коштів для сплати судового збору, недбалість або необачність тощо) не мають правового значення для встановлення наявності підстав для представництва.

Список використаних джерел

1. *Про прокуратуру* : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
2. *Про центральні органи виконавчої влади* : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст.385.
3. *Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів*: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.
4. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99> (дата звернення: 20.09.2018).
5. *Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень* : наказ Генеральної прокуратури України від 21 вересня 2018 року № 186. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP18054.html (дата звернення 29.09.2018)
6. *Блажівський Є. М., Якимчук М. К., Козьяков І. М., Європіна І. В.* Основи організації роботи та управління в органах прокуратури України : підручник. Київ: Алерта, 2013. 486 с.
7. *Закон України «Про прокуратуру»*: науково-практичний коментар. Станом на 20 травня 2018 року / кол. авт. ; за ред. М. В. Лошицького. К. : Видавничий дім «Професіонал», 2018. 540 с.

Козьяков І. М. Організаційно-правові основи представництва прокурором інтересів держави в суді

Стаття присвячена дослідженню правових і організаційних основ реалізації функції представництва інтересів держави в суді в сучасних умовах реформування органів прокуратури. Розглянуто особливості правового регулювання цієї функції на законодавчому та підзаконному рівні з урахуванням специфіки організації діяльності прокурорів у цивільному, господарському та адміністративному судочинстві. Проаналізовано підстави та приводи для здійснення прокурором представницької діяльності в суді.

Ключові слова: держава, інтерес, прокуратура, функція, представництво, приводи, підстави.



Козьяков И. Н. Организационно-правовые основы представительства прокурором интересов государства в суде

Статья посвящена исследованию правовых и организационных основ реализации функции представительства интересов государства в суде в современных условиях реформирования органов прокуратуры. Рассмотрены особенности правового регулирования этой функции на законодательном и подзаконном уровне с учетом специфики организации деятельности прокуроров в гражданском, хозяйственном и административном судопроизводстве. Проанализированы основания и поводы для осуществления прокурором представительской деятельности в суде.

Ключевые слова: государство, интерес, прокуратура, функция, представительство, поводы, основания.

Koziakov I. Organizational and legal basis of of the state's interests representation by a prosecutor in the court

The article is devoted to the study of the legal and organizational foundations for the implementation of the function of representation of interests or state in court in the current conditions of reforming the prosecutor's office. The peculiarities of the legal regulation of this function at the legislative and subordinate level are considered, taking into account the specifics of the organization of the activity of prosecutors in civil, economic and administrative proceedings. The reasons for realization by the prosecutor of representative activity in court are analyzed.

Key words: state, interest, prosecutor's office, function, representation, reasons, grounds.