

**Вернидубов І. В.,***кандидат юридичних наук, доцент,  
старший викладач відділу підготовки прокурорів  
із підтримання державного обвинувачення  
Національної академії прокуратури України,  
державний радник юстиції 2 класу***Белікова С. О.,***кандидат юридичних наук,  
викладач відділу підготовки прокурорів  
із представництва інтересів громадянина або держави в суді  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції*

## ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ТА ПОЗА ЙОГО МЕЖАМИ

**Анотація.** Статтю присвячено актуальним питанням пред'явлення цивільного позову у кримінальному провадженні та поза його межами щодо захисту порушених інтересів держави.

**Ключові слова:** захист інтересів держави, кримінальне провадження, цивільний позов, судочинство.

**Постановка проблеми.** Наявність у прокуратури повноважень із представництва є вкрай важливим елементом захисту інтересів держави, оскільки притягнення особи до відповідальності не вирішує питання поновлення порушених інтересів держави, відновлення становища, що існувало до порушення, а також відшкодування збитків. Зазначені питання нині реалізуються через функцію представництва, що принципово відрізняється від інших функцій прокуратури і визначена у ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Саме у цьому Законі закріплено принцип субсидіарності, який полягає в тому, що прокурор здійснює представницькі повноваження лише у випадках, коли уповноважені органи, зобов'язані забезпечити захист інтересів держави, не здійснюють або неналежним чином їх здійснюють, а також за відсутності такого органу. Пред'явлення прокурором позову у кримінальному, цивільному, господарському та адміністративному судочинстві фактично є ефективним засобом захисту порушених інтересів держави, особливо за наявності спричинених збитків.

Протягом багатьох років напрацьовувалася юридична практика щодо пред'явлення цивільного позову про відшкодування збитків, завданих державі, у кримінальному провадженні та поза його межами, яка внесла відповідні корективи в науку і у практичну діяльність юристів-правозахисників. Розробці цієї проблеми приділяло увагу багато вчених (В.В. Комаров, В.Т. Маляренко, М.М. Михеєнко, М.А. Погорельський, І.І. Присяжнюк та ін.), погляди яких використовуються сьогодні в науці.

**Метою статті** є визначення кола питань, пов'язаних із захистом прокурором інтересів держави у кримінальному провадженні та поза його межами, наведення пропозицій щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У прокурорській роботі існує багато фактів бездіяльності з боку уповноважених державою органів та їх посадових осіб, а також скоєння

ними злочинних дій, внаслідок чого державним інтересам завдано значних збитків.

Відшкодування збитків, завданих кримінальним правопорушенням, протягом тривалого часу залишається актуальним напрямом роботи прокурорської діяльності, особливо у земельній сфері та сфері охорони навколишнього природного середовища.

Зокрема, у 2016 р. правоохоронними органами держави на 30% більше викрито злочинів проти довкілля майже у всіх регіонах країни. Кожен другий з облікованих злочинів указаної категорії – щодо незаконної порубки лісу [1, с. 14].

Наприклад, прокуратурою Івано-Франківської області у вересні 2016 р. зареєстровано кримінальне провадження за ч. 2 ст. 367 Кримінального кодексу України щодо незаконного вилучення 0,55 га земель Карпатського національного природного парку вартістю 233 тис. грн, а протягом 2016 р. за фактами неправомірного вилучення 17,5 га земель вартістю 8,9 млн грн цієї заповідної території – 9 кримінальних проваджень. Тільки в інтересах Карпатського національного природного парку та ДП «Ворохтянське лісове господарство» зареєстровано 58 позовів про повернення земельних ділянок із чужого незаконного володіння у державну власність загальною площею 14,9 га вартістю 43,9 млн грн, попереджено незаконне вилучення 3,6 га землі [1, с. 32].

Не менш масштабним і зухвалим є незаконний видобуток корисних копалин. Тільки за вісім місяців 2016 р. понад півтисячі кримінальних правопорушень (564) виявлено у сфері охорони та використання надр. Значна частка вчинених злочинів у цій сфері – щодо незаконного видобування і продажу саме піску та гальки [1, с. 16].

Указані та інші факти прокурорської практики підводять нас до висновку про необхідність застосування більш ефективних засобів юридичного захисту інтересів держави починаючи з моменту реєстрації кримінального провадження і до моменту поновлення порушених інтересів держави.

Повертаючись до теоретичних аспектів захисту інтересів держави цивільно-правовими засобами, слід зауважити, що на сьогодні важко уявити публічне обвинувачення без захисту інтересів держави, особливо коли їй завдано величезних збитків. У зв'язку із цим учені та правозахисники постійно дискутують щодо цивільного позову у кримінальному провадженні та

поза його межами. Одні пропонують взагалі відмовитися від нього, інші вважають за необхідне розширити сферу його дій [2, с. 225]. Проте всі аргументи зводяться до одного – захисту прав цивільного позивача, яким є як фізична, так і юридична особа, тобто держава в особі державних органів (наприклад, у разі порушення економічних інтересів держави).

Розгляд цивільного позову разом із кримінальним провадженням має низку переваг, оскільки забезпечує для прокурора економію коштів на сплату судового збору, а також виключається необхідність розгляду однієї і тієї ж справи двічі. Такий розгляд позову надає позивачеві можливість довести як наявність збитків, заподіяних кримінальним правопорушенням, так і їх розмір. Однак спільний судовий розгляд допускається лише у випадках, коли цей позов пов'язаний із фактом скоєння кримінального правопорушення або іншого суспільно-небезпечного діяння, тобто коли майнова шкода, яка є предметом позову, безпосередньо заподіяна кримінальним правопорушенням.

Поняття позову взагалі виникло від латинського слова «action» – позовна вимога [3, с. 320]. Нині у багатьох країнах збереглося й існує поняття «позовна вимога», яке покладено в основу позову. Позов у кримінальному судочинстві, за його структурою і формою (ст. 128 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України)), практично нічим не відрізняється від позову, пред'явленого у порядку цивільного, господарського або адміністративного судочинства. Єдиною відмінністю є наявність їх видів, наприклад: позови про присудження (виконавчі – *actiones cum condemnatione*), про визнання (установчі – *actiones condemnatione*), перетворювальні (про конститутивне рішення) [4, с. 21–34].

Так, позови про присудження пред'являються у разі відновлення порушеного права та усунення наслідків правопорушення – це суми, що підлягають стягненню у вигляді відшкодування збитків тощо. Позови про визнання пред'являються для усунення спору між сторонами шляхом внесення ясності щодо наявних між ними правовідносин. Суд же своїм рішенням або підтверджує наявність такого права, або стверджує його відсутність. До такого виду позовів можна віднести позови про визнання права власності на рухоме і нерухоме майно. Перетворювальні позови, як правило, спрямовані насамперед на зміну або припинення будь-яких правовідносин.

В умовах сьогодення найактуальнішими позовами поза межами кримінального провадження є позови про витребування майна із чужого незаконного володіння, визнання недійсними рішень органів державної влади, правовстановлювальних документів, повернення майна та ін.

У кримінальному судочинстві предмет цивільного позову більш обмежений, оскільки в його основі лежить наявність майнової шкоди. Водночас така шкода заподіяна державі в результаті вчинення винною особою кримінального правопорушення або іншого суспільно-небезпечного діяння.

Учені-процесуалісти, акцентуючи увагу на юридичній природі виникнення такого роду позовів, надали визначення поняттю майнової шкоди (збитків). Так, майнова шкода (збитки) – це наслідки кримінального правопорушення або іншого суспільно-небезпечного діяння, які мають вартісну форму [2, с. 227].

Утім у багатьох наукових джерелах і на практиці поняття «шкода» і «збитки» тлумачаться по-різному та дотепер чітко не визначені в юридичній літературі.

У цивільному судочинстві указані поняття також трактується неоднозначно. Так, у п. 3 ч. 2 ст. 11 і ст. 1166 Цивільно-

го кодексу України (далі – ЦК України) законодавець ототожнює збитки та шкоду, позначаючи їх лише терміном «шкода», у ст. ст. 22, 23 ЦК України зазначені терміни розмежовуються, у ст. 1192 ЦК України використовується лише поняття «збитки», у п. 8 ч. 2 ст. 16 ЦК України акцентується увага на відшкодуванні збитків та інших способів відшкодування майнової шкоди.

У господарському судочинстві замість терміна «шкода» використовується поняття «збитки». Зокрема, згідно зі ст. 224 Господарського кодексу України під збитками розуміються витрати, зроблені управленою стороною, втрата або пошкодження її майна, а також недержані нею доходи, які управлена сторона одержала б у разі належного виконання зобов'язання або додержання правил здійснення господарської діяльності іншою стороною.

Отже, поняття «шкода» у законодавстві ширше, ніж поняття «збитки», але стосовно порушених інтересів держави поза межами кримінального провадження доцільно застосовувати поняття «збитки» як спричинення негативних наслідків кримінального правопорушення [5, с. 221].

Таким чином, захист порушених інтересів держави здійснюється шляхом пред'явлення позову як у кримінальному провадженні, так і поза його межами. Винна у вчиненні кримінального правопорушення особа з моменту пред'явлення їй цивільного позову визнається в установленому ст. 62 КПК України порядку цивільним відповідачем і несе цивільну відповідальність за шкоду (збитки), заподіяну їй ж злочинними діями.

Із цього випливає, що в кожному позові є сторони, без яких цей процесуальний документ не матиме юридичної сили: цивільний позивач і цивільний відповідач.

Із цього приводу доречно висловився В.В. Комаров, зазначаючи, що оскільки сторони – це особи, спір між якими повинен вирішити суд, то цивільний процес може виникнути лише за наявності двох сторін (позивача і відповідача). Якщо позивач не називає відповідача, який порушив його право, процес виникнути не може. Позивач і відповідач персоніфікують цивільну справу [6, с. 82–83].

Слід підкреслити, що відповідач набуває свого правового статусу у кримінальному процесі тільки тоді, коли до нього пред'явлено позовні вимоги, викладені в письмовому вигляді, і вони мають певну процесуальну форму. За наявності цих умов підозрюваного, обвинуваченого або фізичну чи юридичну особу можна визнати цивільним відповідачем і покласти на нього цивільну відповідальність за вчинене правопорушення.

Дотримання процесуальної форми позовної заяви у кримінальному провадженні є дуже важливим, від цієї законодавчої вимоги (ст. 128 КПК України) відійти неможливо, оскільки суд може прийняти негативне рішення: відмовити в задоволенні позову або залишити його без розгляду незважаючи на те, що вина обвинуваченого повністю доведена і знайшла своє підтвердження у процесі судового розгляду. Крім того, такий позов повинен мати відповідну структуру, що складається із чотирьох основних його частин: вступної, описової, мотивувальної та резолютивної. Такі вимоги передбачені ст. 119 Цивільного процесуального кодексу України, до яких нас відсилає ст. 128 КПК України.

Прокурор, здійснюючи свої повноваження у кримінальному провадженні у формі процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення (ст. 36 КПК України), має право подавати цивільний позов в інтересах держави, як це передбачено п. 6 ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

З огляду на те, що національне законодавство України не досконале, прокурору залишається дуже відповідально підійти до питання збору доказової бази для доведення наявності заподіяної потерпілій особі майнової шкоди. Із цього приводу науковці неодноразово наголошували, що шкода є однією з умов або підстав виникнення обов'язку з її відшкодування. І це цілком закономірно, оскільки категорія «шкода» тісно пов'язана з питанням цивільно-правової відповідальності [7, с. 7].

Отже, необхідно акцентувати увагу на деяких актуальних питаннях, без з'ясування яких неможливо буде пред'явити позов як у кримінальному провадженні, так і поза його межами, і, відповідно, забезпечити захист інтересів держави в суді.

По-перше, *обґрунтування підстав для представництва*, оскільки таку діяльність прокурор може здійснювати лише після виникнення у нього права на представництво. Але у чинному процесуальному законодавстві відсутня правова регламентація обґрунтування підстав представництва, і якщо порівнювати із цивільним судочинством, то не визначена сама процедура такого підтвердження, внаслідок чого (після набуття чинності Законом України «Про прокуратуру» 15 липня 2015 р.) склалася неоднозначна судово-практика.

Беручи до уваги, що кримінально-процесуальне законодавство на сьогодні не передбачає обґрунтування прокурором наявності підстав для здійснення ним представництва, зважаючи на вимоги ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», у позові прокурора у кримінальному провадженні необхідно зазначити підстави представництва, обґрунтовуючи відповідними доказами.

Проте враховуючи, що поняття «інтереси держави» є оцінним поняттям відповідно до п. 4 рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 у справі № 1-1/99, прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає посилення на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Таке обґрунтування повинно бути достатньо мотивованим, із застосуванням норм національного законодавства щодо правовідносин, з яких виник спір, а також із використанням висновків Європейського суду із прав людини, спираючись на його основні принципи: субсидіарності та винятковості, рівності сторін, пропорційності, верховенства права в демократичному суспільстві та поваги до мирного володіння своїм майном.

По-друге, значно ускладнило здійснення своєчасного захисту порушених інтересів держави в суді *встановлення загального строку позовної давності* у разі пред'явлення позовів до суб'єктів певного речового права щодо визнання незаконними правових актів органів влади та місцевого самоврядування, якими відповідне право було порушено. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» від 20 грудня 2011 р. № 4176-VI (набув чинності 15 січня 2012 р.) виключено п. 4 ч. 1 ст. 268 ЦК України, згідно з яким позовна давність на зазначені випадки не поширюється.

Виключення цієї норми права також позбавило прокурора мати процесуальну можливість оскаржувати судові рішення, на підставі яких приватними особами або комерційними структурами незаконно набувалося право власності на об'єкти Українського народу (незаконне відчуження об'єктів культурної спадщини, земель водного та лісового фонду тощо).

Отже, на сьогодні постала необхідність у прийнятті норми права, згідно з якою не буде поширюватися позовна давність на вимогу власника або іншої особи про визнання незаконним правового акта органу державної влади або органу місцевого самоврядування, яким порушено його право власності або інше речове право. Таку норму права необхідно застосовувати виключно у випадках порушення інтересів держави у разі пред'явлення прокурором позову в порядку цивільного або господарського судочинства.

По-третє, *відсутність можливості призначити перевірки органів контролю* для виявлення порушень інтересів держави та застосовувати їх у представницькій діяльності прокурора.

Такі матеріали перевірок можна витребувати у кримінальному провадженні в порядку ст. 93 КПК України, частина 2 якої передбачає, що сторона обвинувачення здійснює збирання доказів шляхом проведення слідчих (розшукових) дій, зокрема негласних, витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів і ревізій, а також актів перевірок.

Вилучений Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII пункт 6 ч. 2 ст. 36 КПК України, що передбачав призначення перевірок та ревізій, не надає повноваження процесуальному керівнику у кримінальному провадженні, який має право здійснювати функції із представницької діяльності в межах кримінального провадження, призначати проведення документальних податкових та інших перевірок, позапланових аудиторських ревізій тощо.

Водночас такі перевірки на сьогодні призначає тільки слідчий суддя. Так, відповідно до п. п. 78.1.11, п. 78.1 ст. 78 Податкового кодексу України документальна позапланова перевірка здійснюється за наявності рішення слідчого судді про призначення перевірки. Аналогічним чином діють норми ст. ст. 2, 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», згідно з якими здійснення державного фінансового контролю шляхом ревізії можливе за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Наприклад, ухвалою слідчого судді Солом'янського районного суду м. Києва від 11 березня 2016 р., залишеної без змін ухвалою Апеляційного суду м. Києва від 19 липня 2016 р., призначено проведення документальної позапланової перевірки ТОВ «Ігротек» за весь період здійснення фінансово-господарських взаємовідносин [8].

**Висновки.** Вважаємо, що не потрібно окреслене питання замикає тільки на судовому контролі. Доцільно вирішувати проблему щодо призначення ревізії (перевірки) у кримінальному провадженні шляхом її закріплення за повноваженнями сторони публічного обвинувачення виключно прокурором, як це було раніше. У такому разі прокурор як процесуальний керівник буде мати право призначати ревізії (перевірки) під час розслідування кримінального провадження для встановлення розміру шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, та стягувати її шляхом застосування представницьких повноважень, зокрема шляхом пред'явлення позову у кримінальному, цивільному, господарському й адміністративному судочинстві.

На завершення необхідно наголосити, що наділення прокурора, який є представником держави і здійснює передбачені законом функції щодо захисту її інтересів, більш дієвими процесуальними засобами у кримінальному провадженні та поза його межами буде лише сприяти поновленню порушених інтересів держави.

*Література:*

1. Інформація про незаконні порубки лісу та видобування корисних копалин // Вісник прокуратури. – 2016. – № 9. – С. 14.
2. Підтримання прокурором державного обвинувачення : [підруч. для студ. вищ. юрид. навч. заклад.] / Є.М. Блажівський, М.К. Якимчук, І.М. Козьяков, М.С. Туркот та ін. – К. : Нац. акад. прокурат. України, 2014. – 512 с.
3. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: академічний курс : [підруч. для студ. спец. вищ. юрид. навч. заклад.] / М.Й. Штефан. – К., 2005. – 624 с.
4. Гуревич М.А. Учение об истре / М.А. Гуревич. – М., 1981. – 40 с.
5. Представництво прокурором в суді законних інтересів держави : [науково-практичний посібник] / О.П. Натрус, Ю.А. Турлова, О.А. Казак та ін. – К. : Нац. акад. прокурат. України, 2016. – 262 с.
6. Гражданский процесс : [учебник] / под ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : ООО «Одиссей», 2001. – 704 с.
7. Мезенцева І.Є. Прокурорський нагляд за додержанням законів щодо відшкодування шкоди, заподіяної злочином : [науково-практичний посібник] / І.Є. Мезенцева, І.І. Присяжнюк, О.І. Назарук. – К., 2011. – 132 с.
8. Ухвала Апеляційного суду міста Києва від 19 липня 2016 р. у справі № 11-сс/796/2399/2016 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/>.

**Вернидубов И. В., Беликова С. А. Защита прокурором интересов в уголовном производстве и за его пределами**

**Аннотация.** Статья посвящена актуальным вопросам предъявления гражданского иска в уголовном производстве и за его пределами по защите нарушенных интересов государства.

**Ключевые слова:** защита интересов государства, уголовное производство, гражданский иск, судопроизводство.

**Vernidubov I., Belikova S. Prosecutor's protection of interests in criminal proceedings and beyond**

**Summary.** The article is devoted to topical issues of bringing a civil action in criminal proceedings and beyond to protect the violated interests of the state.

**Key words:** protection of interests of the state, criminal proceedings, civil action, proceeding.