

РОЗДІЛ II. ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

УДК 342.5

Є. А. Безкровний

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА ПРИ ПРЕДСТАВНИЦТВІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ ЧЕРЕЗ ПЕРЕДБАЧЕНІ ЗАКОНОМ ФОРМИ

У статті проаналізовано правові норми чинного законодавства та погляди вчених щодо повноважень прокурора при здійсненні представництва інтересів держави в суді. Звернено увагу на важливість у представницькій діяльності визначити суть порушених інтересів держави та дослідити питання, пов'язані зі строками позовної давності й припинальними строками. Розкрито правовий статус прокурора через встановлені законом форми представництва інтересів держави в суді.

Ключові слова: Конституція, закон, прокуратура, суд, представницька діяльність, інтереси держави, право, позовна давність, припинальні строки.

Постановка проблеми. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року наділив органи прокуратури України повноваженнями представництва інтересів громадянина або держави в суді. У статті 131-1 Конституції України не передбачено того, щоб прокурор здійснював представництво інтересів громадянина в суді, а до повноважень прокуратури належить тільки представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, визначеному законом. Отже, ліквідація функції представництва прокуратурою інтересів громадянина в суді, яку провів законодавець, обумовлює потребу дослідження правового статусу прокурора при представництві інтересів держави в суді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді досліджували такі вчені, як: В. В. Долежан, С. О. Белікова, М. В. Руденко, М. В. Косюта, М. Стефанчук, В. Р. Шавінський, М. І. Мичко, І. Є. Марочкін, Є. Суботін, О. Черв'якова та інші.

Формування цілей. Мета статті: на підставі аналізу чинного законодавства та досліджень науковців розкрити повноваження прокурора при представництві інтересів держави в суді з наданням пропозицій щодо внесення змін і доповнень до законів у згаданій сфері.

Виклад основного матеріалу. Законодавець у Конституції України та чинному законодавстві покладає на прокуратуру представництво інтересів держави в суді, але не надає визначення суті інтересів держави. У наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді, їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 травня 2015 року № 6 гн розкрито компетенцію прокурорів при здійсненні передбачених законом форм представницької діяльності в суді й визначено серед основних її

завдань захист інтересів держави, але яких саме, не вказано [1]. У методичних рекомендаціях «Здійснення прокурором представницької діяльності щодо захисту інтересів держави у сфері державної та комунальної власності», що затвердив Генеральний прокурор України 20 вересня 2016 року, акцентовано увагу тільки на захисті інтересів держави в згаданій сфері при здійсненні представницької діяльності в суді з огляду на позиції Конституційного Суду України в справі від 08 квітня 1999 року № 3-рп/99 [2].

Рішення Конституційного Суду України від 08 квітня 1999 року в справі № 1-1/99 прийнято за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України. У ньому зазначено, що «інтереси держави» є оціночним поняттям і прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає із посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві потребу їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Таким органом є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому закон надав повноваження органу виконавчої влади [3].

Зокрема, якщо договором, укладеним між державним підприємством і приватною структурою, порушуються інтереси держави, то прокурор подає позов в інтересах держави в особі відповідного міністерства чи Кабінету Міністрів України як органу, уповноваженому державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах, з обов'язковим залученням державного підприємства та приватної установи сторонами у справі. У разі відкриття провадження за позовною заявою, яку подав прокурор в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних відносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності в нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві й набуває в такому разі статусу позивача.

М. В. Руденко пояснює, що під «інтересами держави» треба розуміти закріплену Конституцією й законами України, міжнародними договорами й актами систему фундаментальних цінностей у найважливіших сферах життєдіяльності українського народу й суспільства (політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технічній, інформаційній) [4, с. 13, 14]. М. В. Косюта стверджує, що порушення законних інтересів людини в багатьох випадках можна розглядати і як зазіхання на інтереси держави, і як нехтування державними інтересами з боку особи, що тягне за собою (безпосередньо чи опосередковано) порушення законних інтересів як цієї особи, так й інших осіб [5, с. 198–199]. В. В. Долежан запевняє, що інтереси держави, безумовно, охоплюються правами й свободами людини [6, с. 565].

Водночас, як свідчить судової практика, не завжди інтереси держави збігаються з інтересами громадян.

Зазначимо, що реагування прокурора в порядку представництва передбачає наявність нездійснення або неналежного здійснення відповідним органом своїх повноважень. Отримання доказів цього утруднюється обмеженнями повноважень прокурора за Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Щодо цього С. О. Белікова зазначає, що прокуророві треба довести факт нездійснення або неналежного здійснення відповідним органом своїх повноважень. Проте ні законом, ні іншим нормативно-правовим актом не визначено такий порядок [7, с. 24].

Окрім того, при вирішенні питання реагування в порядку представництва прокурор має з'ясувати, чи не сплинули строки звернення до суду з позовною заявою. Позовна давність – це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу. Загальну позовну давність установлюють тривалістю у три роки. Для окремих видів вимог закон може встановлювати спеціальну позовну давність: скорочену або більш тривалу, порівняно із загальною позовною давністю. Зокрема, у ст. 258 Цивільного Кодексу України подано перелік окремих видів, до яких застосовується позовна давність в один рік. Також позовна давність, установлена законом, може бути збільшена за домовленістю сторін. За ст. 261 ЦК України початком перебігу строку є день, коли особа довідалась або мала (могла) довідатися про порушення свого права. Отже, перебіг позовної давності розпочинається з моменту, коли про порушення «інтересів держави» стало відомо органам та іншим особам позивача й відповідним його контролюючим структурам, а не прокуророві. Вимоги прокурора є похідними від вимог органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Для визначення початку перебігу позовної давності має значення не тільки безпосередня обізнаність особи про порушення її прав, а й об'єктивна можливість цієї особи знати про обставини порушення її прав. Наведена правова норма містить презумпцію обізнаності особи про стан своїх суб'єктивних прав, відтак обов'язок доведення терміну, з якого особі стало (могло стати) відомо про порушення права, покладено на позивача. Оскільки позивач як юридична особа набуває та здійснює свої права й обов'язки через свої органи, то його обізнаність про порушення його прав або можливість такої обізнаності треба розглядати через призму обізнаності його органів та інших осіб, зокрема структур контролю. Перепонами об'єктивної можливості позивача знати або бути обізнаним з фактом та обставинами порушення його права в установленій законом строк можуть бути надзвичайні ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, а також тимчасова окупація відповідної території або охоплення її бойовими діями. Згідно зі ст. 267 ЦК України позовну давність суд застосовує лише за заявою сторони в спорі, зробленою до винесення судового рішення, до того ж спливання позовної давності, про застосування якої заявлено стороною у спорі, є підставою для відмови в позові.

Прокурор і собі має відрізнити відмінність спливу строку позовної давності від припинального (присічного) строку. Зокрема, відповідно до ст.

261 ГПК України незалежно від важності причин пропуску строку на апеляційне оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження, якщо апеляційна скарга подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків: коли апеляційну скаргу подала особа, не повідомлена про розгляд справи або не залучена до участі в ній, якщо суд ухвалив рішення про її права, інтереси та (або) обов'язки; пропуску строку на апеляційне оскарження через виникнення обставин непереборної сили. Так само за ст. 293 ГПК України незалежно від важності причин пропуску строку на касаційне оскарження суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті касаційного провадження у разі, якщо касаційна скарга подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім наведених правовою нормою аналогічних випадків. Такі ж вимоги передбачено й у статтях 358 та 394 ЦПК України. З огляду на вимоги чинного законодавства України, на відміну від попереднього, припинальні (присічні) строки можуть бути поновленими у випадках, визначених процесуальними законами. Отже, законодавець перевів непорушно припинальні (присічні) строки в умовно припинальні (присічні).

Прокурор бере участь у розгляді судами справ за позовами, які він спрямував до суду, а також може брати участь у розгляді судами справ за позовами інших осіб у передбачених законом випадках. Він вступає в справу в спосіб участі або внесення апеляційної чи касаційної скарги, подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. У справах, порушених не за позовом прокурора, він може вступати в справу під час її розгляду судом; або оскарженням рішення суду першої чи другої інстанції в спосіб унесення апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

Повноваження прокурора щодо представництва інтересів держави в суді викладено в правових нормах процесуального законодавства та в Законі України «Про прокуратуру». Беручи участь у судовому процесі у визначених законом випадках, прокурор додержується принципів незалежності суддів і підкорення їх тільки закону та змагальності сторін. Він сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справи та постановленню судового рішення, що ґрунтується на законі. Відповідно до законодавства України прокурор не має жодних переваг над іншими учасниками судового процесу, а його позиція не обов'язкова для суду. Іншим учасникам судового процесу забезпечено можливість заперечувати проти доводів прокурора.

Стаття 77 Кримінального процесуального кодексу України визначає підстави для відводу прокурора. Зокрема, якщо він особисто, його близькі родичі чи члени його сім'ї зацікавлені в результатах кримінального провадження або існують інші обставини, які викликають обґрунтовані сумніви в його неупередженості. Водночас цивільне, господарське та адміністративне процесуальне законодавство не передбачають підстав відводу чи самовідводу прокурора. Проте під час розгляду справи в суді в прокурора може виникати не тільки процесуальна зацікавленість. Мотивами

можуть виступати як особистий інтерес, так і звернення близьких, знайомих, а також виникнення інших обставин. З огляду на це законодавцві треба передбачити підстави для відводу чи самовідводу прокурора, доповнивши ст. 37 ГПК України ч. 4 та виклавши її в такій редакції: «прокурор не може брати участі в розгляді справи, якщо він особисто, його близькі родичі чи члени його сім'ї заінтересовані в результатах провадження в справі або існують інші обставини, які викликають обґрунтовані сумніви в його неупередженості». Відповідні доповнення також треба внести до ст. 38 ЦПК України та ст. 38 КАС України.

Якщо особа, яка має процесуальну дієздатність і в інтересах якої подана заява, не підтримує заявлених позовних вимог, суд залишає заяву без розгляду, крім позову про відшкодування збитків, заподіяних юридичній особі її посадовою особою, що подав власник (учасник, акціонер) цієї юридичної особи в її інтересах, а також позову прокурора в інтересах держави. Відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від поданого прокурором в інтересах держави позову (заяви), подання ним заяви про залишення позову без розгляду не позбавляє прокурора права підтримувати позов (заяву) і вимагати розгляду справи по суті. Прокурор та інша особа, якій закон надав право звертатися до суду в інтересах інших осіб, для вирішення питання щодо наявності підстав для перегляду судових рішень у справі, розглянутій без його (її) участі, має право ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та отримувати їх копії. Прокурор користується таким самим правом для вирішення питання про вступ у справу за позовом (заявою) іншої особи. Відмова прокурора від пред'явленого ним позову в порядку господарського, адміністративного чи цивільного судочинства не позбавляє позивача права вимагати від суду вирішення спору по суті. Скажімо, згідно зі ст. 55 ГПК України відмова органів та осіб, які відповідно до цього Кодексу звернулися до суду в інтересах інших осіб, від поданої ними заяви або зміна позовних вимог не позбавляє особу, на захист прав та інтересів якої подано заяву, права вимагати від суду розгляду справи та вирішення вимоги у первісному обсязі. Згідно зі ст. 54 КАС України відмова органів та осіб, визначених у ст. 53 цього Кодексу, від позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, в інтересах якої подано позовну заяву, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення позову в попередньому обсязі. Таке положення закріплено й ст. 57 ЦПК України.

Право прокурора на оскарження судових рішень при здійсненні представницької діяльності – це передбачені процесуальним законодавством України повноваження прокурора у визначеному законом порядку спрямовувати апеляційні або касаційні скарги до відповідних судів апеляційної або касаційної інстанцій. Право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокуророві, який брав участь у судовому розгляді, а також, незалежно від участі в розгляді справи, прокуророві вищого рівня: Генеральному прокуророві, його першому заступникові та

заступникам, керівникам регіональних і місцевих прокуратур, першим заступникам і заступникам керівників регіональних прокуратур. Право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України в цивільній, адміністративній, господарській справі надається Генеральному прокуророві, його першому заступникові та заступникам, керівникам регіональних прокуратур.

За Законом України «Про прокуратуру» право подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України на судові рішення в кримінальній справі надано прокуророві, який брав участь у судовому розгляді, а також, незалежно від його участі в розгляді справи, прокуророві вищого рівня: Генеральному прокуророві, його першому заступникові та заступникам, керівникам регіональних прокуратур, їхнім першим заступникам та заступникам, крім випадків, коли йдеться про рішення в кримінальних провадженнях, розслідування в яких здійснювало Національне антикорупційне бюро України, – у такому разі відповідне право надано прокуророві, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи: керівникові Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першому заступникові та заступникові. Змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України має право прокурор, який її подав, або прокурор вищого рівня.

Повноваження прокурорів при реалізації представницької діяльності здійснюються тільки на підставах та у межах, передбачених процесуальним законодавством. До того ж зазначимо, що прокурор може оскаржити судові рішення суду першої інстанції лише тільки при представництві інтересів держави в суді, а також має право доповнити чи змінити апеляційну скаргу протягом строку, передбаченого законом на апеляційне оскарження. У разі доповнення чи зміни апеляційної скарги треба подати до суду докази надіслання копій відповідних доповнень чи змін до апеляційної скарги іншим учасникам справи; в іншому випадку суд не враховує такі доповнення чи зміни. Прокурор має право відкликати апеляційну скаргу до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а також має право відмовитися й від апеляційної скарги.

Згідно із Законом України «Про виконавче провадження» сторони виконавчого провадження та прокурор як учасник виконавчого провадження мають право ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи у випадках, передбачених цим Законом, а також мають право доступу до автоматизованої системи виконавчого провадження, право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виконавця в порядку, установленому цим Законом, надавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у вчиненні виконавчих дій, надавати усні та письмові пояснення,

заперечувати проти клопотань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом.

Як зазначено в наведених вище методичних рекомендаціях, аналіз прокурорської та судової практики свідчить, що найбільш типовими помилками, які допускають прокурори в реалізації своїх повноважень при здійсненні представництва інтересів держави в суді у сфері державної та комунальної власності, є: відсутність у позовних заявах обґрунтування наявності підстав для представництва інтересів держави та не зазначення того, у чому саме полягає порушення інтересів держави у вказаній сфері; недотримання вимог процесуального закону щодо форми та змісту позовів, недолучення до позову доказів про сплату судового збору.

Висновки. Отже, проведене дослідження показало, що при представництві прокурором інтересів держави в суді йому треба розкрити, у чому саме полягає порушення інтересів держави. У процесі реалізації прокурором повноважень щодо звернення до суду з позовом (заявою, поданням) та спрямуванні апеляційної чи касаційної скарги важливо дослідити питання, пов'язані зі строками позовної давності та припинальними (присічними) строками. Процесуальне законодавство України та Закон України «Про прокуратуру» закріпили повноваження прокурора й з огляду на викладені в них правові норми він має можливість реалізувати всі передбачені законом форми представництва інтересів держави в суді.

Використані джерела:

1. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 травня 2015 року № 6 гн. URL : https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102 (дата звернення: 03.05.2018).

2. Методичні рекомендації «Здійснення прокурором представницької діяльності щодо захисту інтересів держави у сфері державної та комунальної власності», затверджені Генеральним прокурором України 20 вересня 2016 року.

3. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 у справі № 1-1/99. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99> (дата звернення: 03.05.2018).

4. Руденко М. В. Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2001. 36 с.

5. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. Одеса, 2002. 376 с.

6. Долежан В. В. Концептуальні проблеми визначення функції прокуратури в процесі судово-правової реформи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. IX. С. 873 – 879.

7. Белікова С. О. Порівняльно-правовий аналіз представницької діяльності прокуратур України та Республіки Болгарія. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 3 (46). С. 17–27.

Стаття надійшла до редакції 09.09.2018

Бескровный Е. А. Полномочия прокурора по представительству интересов государства в суде через предусмотренные законом формы

В статье проанализированы правовые нормы действующего законодательства и взгляды ученых относительно полномочий прокурора по осуществлению представительства интересов государства в суде. Обращено внимание на важность в представительской деятельности определения сути нарушенных интересов государства и исследования вопросов, связанных со сроками исковой давности и прекращающими сроками. Раскрыт правовой статус прокурора через установленные законом формы представительства интересов государства в суде.

Ключевые слова: Конституция, закон, прокуратура, суд, представительская деятельность, интересы государства, право, исковая давность, прекращающие сроки.

Bezkrivnyi E. Prosecutor's Powers Representing the Interests of the State in the Court through the Forms Foreseen by the Law

Implementing functions of the prosecution of Ukraine concerning representation of state interests in court, the prosecutor's activity is aimed at protection of the rights and general interests of the society and state. The activity of a prosecution outside the criminal scope is widely practiced in the CIS countries and in most EU countries, such as Kazakhstan, Moldova, Belarus, Hungary, France, Poland, Bulgaria and others.

In Ukraine, the representative activities of a prosecutor in court is stipulated in the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine On Prosecution and procedural law.

Thus, the representation of the interests of the state in court by a prosecutor as one of the functions of prosecution is reinforced at the constitutional level, performed by a special authority on behalf of the state in exceptional cases on the grounds and manner specified by the law. In this regard, a legislator should focus on the representation grounds in Article 131-1 of the Constitution of Ukraine and Article 23 of the Law of Ukraine On Prosecution indicating that the prosecution carries out the function of representation of the interests of the state in court in exceptional cases on the grounds and manner specified by law.

The prosecutor represents the state's interests in court only after confirmation of the reasons for representation by the court and provision of evidence of non-compliance or improper performance of its defense by a relevant authority, or it is prevented because of the absence of the subject of authority, which is authorized to protect the legitimate interests of the state. It should be noted that in the previous edition of the Law of Ukraine On Prosecution dated November 5, 1991 there was not provided the representation of the state interests in court only after its confirmation by the court. The practical experience of the representative activity and the European legislation indicate of such a requirement to be undue which was laid down in the Law of Ukraine On Prosecution dated October 14, 2014.

The procedural legislation of Ukraine and the Law of Ukraine On Prosecution assigned the prosecutor's legal status, by which he/she has a right to implement forms of representation of the state interests in court.

Keywords: Constitution, law, prosecutor's office, court, representative activity, state interests, rights, limitation of actions.