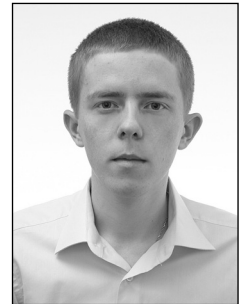




**Георгій ПОПОВ,**

*начальник відділу досліджень проблем ювенальної юстиції  
Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України,  
молодший радник юстиції, кандидат юридичних наук*

**Олександр ГАФИНЕЦЬ,**  
*магістрант Інституту  
підготовки кадрів  
Національної академії  
прокуратури України*



## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН

**Ключові слова:** *правопорядок; господарський правопорядок; забезпечення господарського правопорядку; прокурорський нагляд; представництво.*

Забезпечення правопорядку у сфері господарських правовідносин є одним із основних завдань правової демократичної держави. Правопорядок у сфері господарювання, безумовно, – необхідний фактор економічного зростання, що обумовлює актуальність обраної теми.

Основи господарського правопорядку закріплено у ст. 5 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року, відповідно до якої *правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів* [1]. Проте зазначене положення, на нашу думку, є неповним, оскільки не враховує всіх аспектів забезпечення господарського правопорядку, а торкається лише необхідності державного втручання у регулювання ринкових процесів, що, однак, не є запорукою утвердження правопорядку у сфері господарювання.

Варто звернути увагу на те, що дана тема недостатньо досліджена в теорії господарського права та прокурорської діяльності, хоча є роботи, які можуть стати фундаментом для наукових

досліджень у цій сфері. Зокрема, це праці таких науковців: М. Руденко [2–5], П. Шумський [6], Г. Васильєв [7], В. Валюх [8], І. Іоннікова [9] та інших, які провели ґрунтовні дослідження питання участі прокурора в господарському процесі. Однак забезпечення господарського правопорядку як одна зі складових завдань органів прокуратури реалізується не тільки в контексті господарського судочинства, а відтак, потребує додаткових досліджень.

Вважаємо, що правову категорію «*правопорядок*» необхідно розглядати як *кінцеву стадію утвердження в країні законності*. Про неможливість існування правопорядку без законності зауважує академік В.В. Борисов: «*якщо законність виступає як причина, то правопорядок – як наслідок*» [10, 575]. Тому діяльність прокуратури щодо нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів доцільно розглядати як *складову механізму забезпечення правопорядку*.

На нашу думку, *господарський правопорядок – це правовий стан, який характеризується упорядкованістю суспільних відносин у сфері господарювання, що є результатом панування в країні законності та відображається у правомірній поведінці учасників правовідносин, які вини-*

кають з приводу реалізації норм, що регулюють господарську діяльність.

У ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року визначено, що діяльність органів прокуратури спрямована на *всесірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань* [11].

Участь органів прокуратури в забезпеченні господарського правопорядку, на нашу думку, реалізується насамперед у таких двох вказаних нижче напрямках.

1. *Діяльність прокурора поза межами кримінально-процесуальних відносин:*

а) *позасудова діяльність органів прокуратури у сфері забезпечення господарського правопорядку. Цей вид діяльності реалізується, зокрема, шляхом видання актів прокурорського реагування;*

б) *звернення прокурора до суду у разі відхилення подання, неповідомлення про результати розгляду подання або у випадку, якщо подання не вносилося;*

в) *участь прокурора в господарському судочинстві з метою захисту інтересів громадянина або держави як складова механізму забезпечення господарського правопорядку.*

2. *Діяльність прокурора у сфері кримінально-процесуальних відносин:*

а) *процесуальне керівництво досудовим розслідуванням злочинів у сфері господарської діяльності;*

б) *підтримання державного обвинувачення в суді у злочинах у сфері господарської діяльності.*

Позасудова діяльність органів прокуратури у сфері забезпечення господарського правопорядку реалізується через передбачену п. 9 Перехідних положень Конституції України від 28 червня 1996 року та ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» функцію нагляду [11]. Враховуючи положення цієї статті, можна зробити висновок, що такий вид діяльності полягає передусім у *нагляді за додержанням і правильним застосуванням законів, що регулюють господарську діяльність, державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, підприємствами, установами, організаціями та іншими суб'єктами* [11].

Наголосимо, що *наглядова функція прокуратури має тимчасовий характер, оскільки у п. 9 Пе-*

рехідних положень Конституції України [12] передбачено: прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Тобто з часом ця функція повинна перейти до інших органів. Водночас професор М.В. Руденко звертає увагу на те, що ні Конституція України, ні Закон України «Про прокуратуру» *не визначають конкретного строку, протягом якого прокуратура продовжує виконувати цю перехідну функцію, у зв'язку з чим можна припустити, що зазначена функція залишається за прокуратурою на невизначений час* [2, 19]. А зважаючи на те, що процес реформування прокуратури є досить повільним, як і процес прийняття законів, що регулюють повноваження наглядових органів, дану функцію, ймовірно, не так швидко буде виключено із компетенції органів прокуратури.

Варто зазначити, що у 2004 році було здійснено перший крок на шляху трансформації наглядової функції у функцію нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина. Законом України від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України» ст. 121 Основного Закону доповнено пунктом 5, відповідно до якого *на органи прокуратури покладається здійснення функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами* [13]. У разі внесення відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру» була б звужена компетенція органів прокуратури<sup>1</sup>. Однак, як відомо, Закон України від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України» визнано неконституційним згідно з рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року [14].

Участь прокурора в господарському судочинстві з метою захисту інтересів громадянина або держави як складова механізму забезпечення господарського правопорядку стосується ситуацій, коли прокурор не має достатніх повноважень, щоб безпосередньо усунути правопорушення, або попередніми заходами не був досягнутий бажаний результат. Цей напрям реалізується через функцію представництва інтересів

<sup>1</sup> Венеціанська комісія Ради Європи неодноразово звертала увагу на те, що функції прокуратури України є занадто широкими, чого не має бути у правовій демократичній державі і у зв'язку з чим діяльність органів прокуратури України потребує реформування. Ми не поділяємо дану позицію.

громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом.

Прокурор у контексті забезпечення господарського правопорядку може представляти в господарських судах як інтереси держави, так і інтереси громадян. У межах розгляду окремого питання варто звернути увагу на певну особливість – Закон України «Про прокуратуру» [11] регулює питання представництва інтересів громадян в суді, однак не передбачає представництва інтересів іноземців та осіб без громадянства. Не передбачено таке представництво і в Господарському процесуальному кодексі України від 6 листопада 1991 року [15]. Як зазначає О.В. Анпілогов, це не варто розглядати як дискримінацію прав інших осіб (негромадян), адже цілком прийнятно, що законодавство держави закріплює за своїми громадянами більший обсяг прав і механізмів їх захисту, ніж для іноземців та осіб без громадянства [16]. Водночас така ситуація дещо ускладнює захист власних інтересів іноземцями та особами без громадянства, які не можуть представляти свої інтереси в судах.

Ще одним актуальним питанням теорії і практики прокурорської діяльності є *представництво прокурором інтересів суб'єктів підприємницької діяльності в господарських судах, адже у Господарському процесуальному кодексі України [15] не передбачено такого представництва*. У зв'язку з недостатнім регулюванням цього питання думки науковців щодо наявності у прокурора права представляти інтереси суб'єктів підприємницької діяльності у суді різняться. Більшість дослідників дотримується позиції, що прокурор може здійснювати представництво інтересів суб'єктів підприємництва – юридичних осіб у суді у разі, коли ці інтереси збігаються з інтересами держави. Так, В. Валюх зазначає: аналіз чинного законодавства дає підстави дійти висновку, що на сьогодні прокурор може здійснювати представництво у суді інтересів юридичних осіб як державної, так і інших форм власності, але за умови, що ці інтереси збігаються з державними інтересами [8, 93]. Такої ж думки дотримується і професор М.В. Руденко, який стверджує, що прокурор має право і навіть зобов'язаний захищати права та законні інтереси суб'єктів господарської діяльності, в якій держава може вбачати свої інтереси, без жодних обмежень [2, 23]. Тобто в такому випадку прокурор представляє інтереси юридичних осіб з метою захисту інтересів держави. І такий захист здійснюється в контексті

реалізації функції представництва інтересів громадян та держави.

Чинна редакція Закону України «Про прокуратуру» [11] не передбачає норм, які прямо регулювали б захист прав суб'єктів підприємництва – юридичних осіб. Однак у редакції Закону станом на 19 листопада 2012 року містилася низка норм, які стосувалися цього питання. При цьому вказані норми мали певні неточності. Так, у ч. 3 ст. 36-1 Закону було закріплено: *прокурор може ініціювати судовий процес шляхом звернення до суду з позовом про захист прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави* [17]. Водночас у п. 6 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» містилося таке положення: прокурор має право *звертатися до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб* [17]. У цій нормі, як бачимо, інтереси підприємств та інших юридичних осіб розглядалися окремо, поряд з інтересами громадян та держави. Проте випадки, в яких можливе таке звернення, законодавством не було передбачено. Крім того, п. 2 ст. 5 Закону серед функцій прокуратури закріплює тільки представництво в суді інтересів громадянина або держави [17]. Відтоді, як до Закону України від 18 вересня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань удосконалення діяльності прокуратури» [18] введено відповідну норму, усунуто дискусії з приводу можливості представництва інтересів юридичних осіб поза межами представництва інтересів держави.

Разом із тим скасування правової норми, згідно з якою *прокурор може ініціювати судовий процес шляхом звернення до суду з позовом про захист прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави (ч. 3 ст. 36-1 в редакції Закону станом на 19 листопада 2012 року)*, породжує питання щодо можливості захисту прав юридичних осіб (зокрема, суб'єктів підприємницької діяльності) в контексті представництва інтересів держави. На нашу думку, прокурор, реалізуючи функцію представництва інтересів громадян та держави в суді, має право здійснювати захист прав суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб шляхом участі в судовому процесі попри відсутність правових норм, які прямо регулювали б питання захисту прав таких суб'єктів. Адже доцільно погодитися з професором М.В. Руденком, який зауважує: коли йдеться про відновлення справедливості, підтримка прокурором законних вимог навіть приватного підприємства може бути в інте-

ресах держави [2, 40]. І власне інтереси держави – оціночна категорія, тому прокурор самостійно повинен визначати, чи наявне в конкретній ситуації порушення інтересів держави.

У зв'язку з цим вважаємо, що прокурор в контексті реалізації функції представництва інтересів громадян та держави в суді вправі здійснювати захист прав суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб шляхом участі в судовому процесі, незважаючи на відсутність правових норм, які прямо регулювали б питання захисту прав таких суб'єктів. Однак, на наш погляд, інтереси держави під час такого представництва є ключовими. Якщо в судовому засіданні з'ясується, що інтереси суб'єкта підприємницької діяльності не відповідають інтересам держави, прокурор повинен стояти на сторожі її інтересів. Якщо інтереси держави тільки частково збігаються з інтересами суб'єкта підприємницької діяльності, прокурор має право захищати інтереси цього суб'єкта тільки в межах, суміжних з інтересами держави. Що стосується захисту інтересів суб'єктів підприємництва – юридичних осіб у ситуаціях, за яких державний інтерес відсутній, варто зазначити, що і тут прокурор має певні повноваження, проте у цьому аспекті більшою мірою реалізується позасудовий захист.

На сьогодні не вирішеним залишається питання представництва інтересів *фізичних осіб – підприємців*. Вважаємо, що таке представництво може здійснюватися як у контексті представництва інтересів громадян, так і в контексті представництва інтересів держави в суді. Адже навіть представництво прокурором законних інтересів фізичних осіб – підприємців може бути в інтересах держави. Стосовно ж захисту інтересів даних суб'єктів у контексті представництва в суді інтересів громадянина логічно, що воно можливе, якщо фізична особа – підприємець є громадянином України.

Необхідно зауважити: у Господарському процесуальному кодексі України [15] наявні певні прогалини щодо представництва інтересів громадян у порядку господарського судочинства. Пунктом 3 ч. 1 ст. 2 Господарського процесуального кодексу України встановлено право прокурора ініціювати господарський процес у разі звернення до господарського суду в інтересах держави. Однак Господарський процесуальний кодекс України не передбачає можливості прокурора ініціювати процес з метою захисту інтересів громадян. Відсутність відповідної норми не є

свідченням того, що прокурор не має права ініціювати господарський процес з цієї підстави. На практиці прокурор ініціює процес, однак при поданні заяви він змушений посылатися на відповідні норми Закону України «Про прокуратуру» [11]. Необхідно зазначити, що прокуратура посідає особливе місце серед органів, що займаються захистом прав та свобод людини і громадянина. Як доцільно зауважує професор М.В. Руденко, роль прокуратури у системі соціального контролю є унікальною і не перетинається з діяльністю інших органів [19, 119].

Зокрема, унікальний характер діяльності органів прокуратури полягає у тому, що ця діяльність не обмежується певною сферою суспільних відносин, як це властиво для більшості органів. Вона стосується різних сфер правового регулювання і досить широкого кола суб'єктів.

Крім того, як зазначає дослідник, прокурорське втручання пов'язане лише з порушеннями законів, тобто актів найвищої юридичної сили, тоді як численні контролюючі органи керуються переважно підзаконними актами, різного роду положеннями та інструкціями [19, 119].

Не вирішено поки що питання стосовно визначення правового статусу прокурора як учасника процесу.

На нашу думку, *прокурорське представництво* – це особливий різновид представництва. На підтвердження викладеної думки можна навести кілька тез:

- заінтересованість прокурора у справі має публічний характер, сторони – приватний, суб'єктивний (теза доводить, що прокурор не є стороною господарського спору);
- прокурор у господарському процесі захищає інтереси сторони, сторона – свої власні інтереси (теза доводить, що прокурор є представником);
- прокурор діє на підставі закону і, по суті, може діяти самостійно без повноважень від сторони (теза доводить особливий характер такого представництва).

Реалізуючи представницькі повноваження, прокурор має на меті відновлення порушених прав, захисту інтересів, тим самим сприяє утвердженню законності та правопорядку. Представницька діяльність прокурора має особливий характер, адже він діє на підставі закону та свого службового становища, не потребуючи при цьому особливих доручень від прокуратури [2, 24].

Участь органів прокуратури у кримінальному процесі як складова механізму забезпечен-

ня правопорядку – окремий важливий напрям прокурорської діяльності. Реалізується він шляхом процесуального керівництва досудовим розслідуванням злочинів у сфері господарської діяльності, яке передбачено, зокрема, ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року [20], та через так звану функцію підтримання державного обвинувачення, передбачену п. 1 ст. 121 Конституції України [12] та п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» [11].

Таким чином, враховуючи викладене, надаємо такі пропозиції з цього питання:

1) на законодавчому рівні необхідно закріпити дефініцію поняття «*господарський правопорядок*»;

2) до ст. 2 Господарського процесуального кодексу України [15] потрібно внести зміни, якими закріпити, що господарський суд порушує справи за позовними заявами прокурорів та їхніх заступників, які звертаються до суду в інтересах *фізичних осіб* та держави.

#### **Список використаних джерел:**

1. Господарський кодекс України від 6 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №6. – Ст. 56.
2. Руденко М. Прокурор в господарському судочинстві: навч. посіб. / Руденко М. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 380 с.
3. Руденко М. Участь прокурора в арбітражному судочинстві / М. Руденко // Право України. – 1994. – №№1–2. – С. 16–20.
4. Руденко М. Участь прокурора в господарському судочинстві: окремі питання теорії і практики / М. Руденко // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – №1. – С. 161–168.
5. Руденко М. Сутність, завдання та значення участі прокурора в господарському судочинстві / М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2002. – №3. – С. 42–48.
6. Шумський П. Нова роль прокурора в цивільному та арбітражному судочинстві / П. Шумський // Право України. – 1993. – №4. – С. 12–15.
7. Васильєв Г. Представництво прокурором інтересів держави і господарюючих суб'єктів в арбітражі / Г. Васильєв // Право України. – 1997. – №9. – С. 43–45.
8. Валюх В. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадян у суді / В. Валюх // Підприємство, господарство і право. – 2002. – №4. – С. 92–95.
9. Іоннікова І.А. Участь прокурора у господарському процесі: проблемні питання та судова практика / І.А. Іоннікова // Вісник господарського судочинства. – 2007. – №1. – С. 12–17.
10. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 2005. – 768 с.
11. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
12. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
13. Про внесення змін до Конституції України: закон України від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №2. – Ст. 44. (Визнаний неконституційним.)
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – №№72/1, 77. – Ст. 2597.
15. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України – 1992. – №6 – Ст. 56.
16. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Анпілогов Олег Вікторович. – К., 2008. – 179 с.
17. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991 р. – №53. – Ст. 793 (редакція Закону станом на 19 листопада 2012 року).
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: закон України від 18 вересня 2012 року // Голос України. – 2012. – №182 (набрав чинності з 1 грудня 2012 року).
19. Руденко М. Роль прокуратури у захисті прав та свобод людини і громадянина / М. Руденко // Юридичний журнал. – 2004. – №7. – С. 119–121.
20. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року // Голос України. – 2012. – №90–91.

*Георгій ПОПОВ,  
Олександр ГАФИНЕЦЬ*

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗАКОННОСТІ  
У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН**

**Резюме**

*Розглядається роль органів прокуратури в забезпеченні господарського правопорядку в Україні. Аналізуються основні напрями діяльності прокуратури в цій сфері, дається визначення поняття господарський правопорядок. Звертається увага на прогалини в законодавстві у сфері прокурорського представництва та пропонуються шляхи їх усунення.*

*Георгій ПОПОВ,  
Олександр ГАФИНЕЦЬ*

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ ЗАКОННОСТИ  
В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

**Резюме**

*Рассматривается роль органов прокуратуры в обеспечении хозяйственного правопорядка в Украине. Анализируются основные направления деятельности прокуратуры в этой сфере, дается определение понятия хозяйственный правопорядок. Обращается внимание на пробелы в законодательстве в сфере прокурорского представительства и предлагаются пути их устранения.*

*Georgiy POPOV,  
Oleksandr HAFYNETS*

**ENSURING LEGALITY WITH BODIES OF PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE  
IN THERE SPHERE OF ECONOMIC LEGAL RELATIONS**

**Summary**

*The role of the prosecution in support of economic legal order in Ukraine is shown in this article. It analysis the basic fields of the prosecution in this sphere and it defines the concept of economic legal order. This article takes to the attention for the gaps in the legislation in the sphere of the prosecutor representation and offers the ways of there elimination.*