



Ганна ПОДГОРНА,

начальник відділу представництва інтересів громадян і держави в судах прокуратури міста Луганська, радник юстиції, кандидат юридичних наук

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН І ДЕРЖАВИ В СУДАХ

Ключові слова: представницька діяльність; підстави представництва; інтереси держави; уповноважений орган; неналежне здійснення повноважень; загроза інтересам держави.

У ст. 121 Конституції України визначено, що здійснення представництва громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, покладається на прокуратуру України як єдину систему [1, 46]. Водночас доволі дискусійним досі є питання щодо статусу прокуратури в розрізі ст. 6 Конституції України.

Більше того, як зазначив у своєму виступі від 5 квітня 2013 року Генеральний прокурор України В.П. Пшонка, представники Ради Європи категорично налаштовані щодо реформування прокуратури України поза межами кримінального судочинства. Точніше сказати – наполягають на позбавленні прокуратури таких повноважень. Європейські експерти намагаються нав'язати нам графік реформування на цьому напрямі, очікують на новий Закон «Про прокуратуру» вже восени, іншими словами – відкрито тиснуть, не прислуховуючись до наших доводів [2].

З огляду на таку позицію європейської спільноти можна говорити, що й представницька функція органів прокуратури як один з видів правозахисної діяльності опинилась під загрозою.

Разом з тим, враховуючи надбання вчених-юристів і практиків у сфері юриспруденції, необхідно висловитись на користь представницької діяльності прокурора із захисту інтересів громадян і держави в суді. Актуальність даної статті обумовлена потребою аналізу проектів законів про прокуратуру з метою вироблення понятійно-категорійного апарату в умовах змін.

Різні аспекти представництва прокурором інтересів громадян і держави в судах досліджували Г.О. Аболонін, Д. Абрамов, Н.О. Абрамов, В.М. Аргунов, О. Артамовнова, В.І. Бабенко, В. Белоконев, Є. Беркович, І. Бородін, Л. Буліух, О. Бухтоярова, В. Валух, С. Васильєв, І. Горячева,

К. Гусаров, А.Р. Добровольський, В.В. Долежан, Т.О. Дунас, І.І. Ємельянова, С. Зарудяна, С.Ю. Кац, М. Конетюк, О. Книш, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, Г.Л. Осокіна, М.В. Руденко, В.І. Сапунков, В.І. Солодкий, П.І. Шевчук та інші науковці.

Визначаючи правову природу представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді, необхідно виходити із суті інституту прокуратури як органу, який здійснює функцію охорони закону [3, 83].

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у суді спрямоване на: а) захист прав і законних інтересів громадян та інтересів держави; б) сприяння суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ і ухвалення судових рішень, що ґрунтуються на законі; в) своєчасне вжиття заходів щодо усунення порушень закону, від чого б вони не виходили, керуючись при цьому принципами законності, незалежності суддів, рівності фізичних осіб перед законом і судом [4, с. 34].

У Законі України «Про прокуратуру» дещо переглянуто підстави представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді. Підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, неіездатність або обмежену їездатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Наявність таких підстав має бути підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів.

Підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень інтересів держави.

Зміни, що відбулись у чинному законодавстві стосовно питань представництва, є очевидними –

на сьогодні прокурор отримав більше підстав для представництва інтересів держави в суді.

Водночас слід звернути увагу на те, що проект Закону України «Про прокуратуру» (реєстр. №0886-1) станом на 17 квітня 2013 року пропонує у ст. 61 обмеження представницької діяльності, передбачаючи, що представництво інтересів фізичної особи або держави в суді прокурор здійснює в порядку, визначеному Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Кримінальним процесуальним кодексом України.

При цьому у ст. 62 вказуються особливості представництва інтересів фізичної особи в суді, яке повинно здійснюватись у випадках отримання інформації про порушення прав, свобод або необхідність захисту інтересів малолітньої чи неповнолітньої особи, недієздатної особи, немічної особи або особи, яка має психічне захворювання, якщо вони неспроможні усвідомити або самостійно захистити свої інтереси й захист їхніх інтересів не здійснюють належним чином законні представники. А в ст. 63 визначено особливості представництва інтересів держави в суді та закріплено, що представництво інтересів держави в суді прокурор здійснює у випадках отримання інформації про порушення або загрозу порушення економічних інтересів держави внаслідок дій або бездіяльності будь-яких юридичних осіб у відносинах з державою, якщо захист цих інтересів не здійснюють належним чином відповідні органи державної влади, інші юридичні особи публічного права.

Проектом Закону України «Про прокуратуру», направленим 2 серпня 2013 року до Венеціанської комісії, передбачено значне звуження підстав представництва прокурором інтересів громадян і держави в суді (ст. 24).

Так, відповідно до законопроекту представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави в порядку, передбаченому процесуальним законом.

Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина у випадках, якщо останній неспроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність. Наявність таких обставин має бути підтвер-

джена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів.

Представництво в суді інтересів держави прокурор здійснює у випадках наявності порушень або загрози порушень інтересів держави, якщо їх захист 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. Наявність порушення або загрози порушення інтересів держави та необхідність їх захисту має бути обґрунтована прокурором.

Прокурор здійснює в порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством, представництво в суді інтересів громадянина або держави також у випадках заподіяння громадянину або державі шкоди внаслідок вчинення кримінального правопорушення чи іншого суспільно небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність.

Таким чином, можна виділити загальні та спеціальні підстави представництва інтересів громадян та держави, запропоновані цим проектом. До спеціальних підстав представництва інтересів громадян слід віднести підстави представництва за віковою ознакою та за ознакою наявності в осіб дієздатності, а до спеціальних підстав представництва інтересів держави – відсутність здійснення або належного здійснення представництва інтересів держави органами, уповноваженими державою на здійснення таких повноважень.

До загальних підстав представництва інтересів громадян і держави, на нашу думку, варто віднести спричинення шкоди внаслідок вчинення кримінального правопорушення чи іншого суспільно небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність.

Пропонуючи таким чином визначити підстави представництва інтересів громадян і держави в суді, автори законопроекту знову залишають невирішеними для практиків низку питань.

Зокрема, не надано визначення таких понять, як «інтереси держави», «уповноважений орган», «загроза порушень інтересам держави», «неналежне здійснення повноважень» тощо.

Водночас на сьогодні науковці і практики дійшли певної згоди щодо визначення терміна «інтереси держави».

У постанові Пленуму Вищого господарського суду України від 23 березня 2012 року №7 «Про деякі питання участі прокурора у розгляді

справ, підвідомчих господарським судам» (зі змінами, внесеними згідно з Постановами Вищого господарського суду України від 17 жовтня 2012 року №10 і від 16 січня 2013 року №2) зазначено, що згідно з абзацом четвертим ч. 1 ст. 2 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України) господарський суд порушує справи за позовами прокурорів, які звертаються до господарського суду в інтересах держави. У ч. 2 ст. 2 ГПК України передбачено, що у позовній заяві прокурор самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також вказує орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах, за відсутності ж такого органу або відсутності у нього повноважень зазначає про це в позовній заяві.

Відповідно до п. 2 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року №3-рп/99 у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (рішення Конституційного Суду України) під поняттям «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах», зазначеним у ч. 2 ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України, потрібно розуміти орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади.

Разом із тим у рішенні Конституційного Суду України вказано, що інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, а й у діяльності приватних підприємств, товариств.

З урахуванням того, що «інтереси держави» є оціночною категорією, прокурор (або його заступник) у кожному конкретному випадку самостійно визначає з 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 необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Проект Закону України «Про прокуратуру», направлений 2 серпня 2013 року до Венеціан-

ської комісії, у цьому питанні, як вбачається, повертає нас у минуле.

Якщо закон буде прийнято в такій редакції, «інтереси держави» вже не можна буде тлумачити з урахуванням постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 23 березня 2012 року №7 та рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року №3-рп/99.

Таке розуміння представництва прокурором інтересів держави в суді вимагатиме, на нашу думку, прийняття низки додаткових нормативно-правових актів, зокрема такого, що міститиме вичерпний перелік органів державної влади, органів місцевого самоврядування, контролю та фондів соціальної спрямованості із визначенням, які конкретно інтереси держави в суді вони повинні здійснювати. На сьогодні в Україні немає офіційного переліку таких установ та органів. Також необхідно буде визначити критерії оцінки «належного здійснення повноважень» та «неналежного здійснення повноважень».

Очевидно, що «належне здійснення повноважень» можна визначити як виконання відповідним органом своїх повноважень із суворим додержанням вимог чинного законодавства. Водночас питання «неналежного здійснення повноважень» викличе нову хвилю дискусій, оскільки критеріями оцінки може бути, у тому числі, здійснення або нездійснення своїх повноважень з грубим порушенням закону, що потягло за собою вчинення кримінального правопорушення, або такі дії чи бездіяльність, які тягнуть за собою лише дисциплінарну відповідальність.

Крім того, слід, на мою думку, на законодавчому рівні визначити поняття «загроза інтересам держави» в контексті представницької функції.

Потребу визначення цього поняття зумовлено тим, що на сьогодні немає єдиного підходу до дослідження основних понять інтересів держави з точки зору необхідності їх представництва; недостатньо розроблене родове поняття «загроза» в зазначеній сфері прокурорської діяльності і його відмежування від понять «небезпека», «ризик»; не визначено питання понять та категорій, які вживаються в сфері представницької діяльності прокурора. Теоретичні розробки понять та категорій сприятимуть виробленню методики здійснення прокурором захисту інтересів держави за допомогою їх представництва, розробленню ефективних методів моніторингу виконання відповідними державними органами та установами

(уповноваженими) своїх повноважень з метою представництва інтересів держави.

Так, під «загрозою» Франц-Хав'єр Кауфман розуміє «можливість загострення/виступу одного з негативно оцінюваних явищ» [5, 167]. Подібну дефініцію подає Універсальний словник української мови [6, 277].

А.П. Назаретян визначає загрозу як результат суперечностей, які є і формуються в самому суспільстві, міждержавних відносинах, стосунках між різними цивілізаціями [7, 239].

Під «небезпекою» розуміється стан загрози, можливість спричинення шкоди, нещастя, кому-, чому-небудь [8]; можливість, загроза чого-небудь дуже поганого, якого-небудь нещастя [9, 388].

Досліджуючи поняття «загроза» і «небезпека», В.В. Курзова доходить висновку, що поняття «загроза» є близьким за значенням до поняття «небезпека». Семантика співвідношення понять «загроза» і «небезпека» свідчить про розмитість розуміння цих явищ. На думку автора, загроза, як друга ланка ланцюга «джерело (чинник) небезпеки – загроза-небезпека», є вірогідною можливістю настання небезпеки. Адже саме існування джерела небезпеки створює загрозу. Водночас загроза має бути не вигаданою, а такою, що реально існує, тобто достовірною [10, 38–41].

Отже, під «загрозою інтересам держави» в контексті підстави для представництва її інтересів пропонує розуміти вірогідну можливість настання шкідливих наслідків у результаті вчинення або невчинення певних дій органами державної влади, місцевого самоврядування, фондів

соціальної спрямованості, підприємствами, установами та організаціями, які вступають у відносини з державою з питань економічної, політичної, соціальної діяльності.

Причому загроза лише тоді є вірогідною, якщо результатом певної діяльності чи бездіяльності можуть стати негативні наслідки.

Прикладом такої загрози може бути укладення договорів закупівель за державні кошти без проведення відповідних процедур закупівель. Такі правовідносини становлять реальну загрозу економічним інтересам держави, зокрема можуть спричинити надмірне витрачання коштів державного бюджету на придбання певних товарів і послуг. Ще один приклад – укладення фіктивних договорів з метою отримання відшкодувань з державного бюджету.

Зауважимо, що, на нашу думку, більшість правовідносин стосуються й економічних інтересів держави, зокрема сталого функціонування бюджетної системи країни.

Таким чином, під поняттям «інтереси держави» в аспекті необхідності їх представництва слід розуміти охоронювані законом економічні, політичні, соціальні, природоохоронні інтереси що виникають під час виконання державних програм, здійснення закупівель за державні кошти, використання природних ресурсів, розподілу бюджетних коштів задля забезпечення функціонування пенсійної системи та системи органів і фондів соціальної спрямованості, від яких залежить стале функціонування держави як єдиної узгодженої системи.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Тези виступу Генерального прокурора України на нараді з прокурорами обласного рівня 5 квітня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gp.gov.ua
3. Дунас Т. Теоретичні і прикладні проблеми правового статусу прокурора у цивільному судочинстві / Т. Дунас, М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2013. – №1. – С. 83.
4. Дунас Т. Прокурор у цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження: навч. та наук.-практ. посіб. / Т. Дунас, М. Руденко; за ред. М. Руденка. – Х., 2006. – 340 с.
5. Kaufmann Franz-Xaver. Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. – Stuttgart: Georg Thieme Verlag, 1970.
6. Кун'ч З. Й. Універсальний словник української мови / З.Й. Кун'ч. – Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2005. – 848 с.
7. Назаретян А.П. Цивилизационные кризисы в контексте Универсальной истории: Синергетика, психология и футурология / А.П. Назаретян. – М.: ПЕР СЭ, 2001. – 239 с.
8. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – М.: ТЕРРА, 1994. – 779 с.
9. Словарь русского языка: в 4 т. / под ред. А.П. Евгеньева. – [4-е изд.]. – М.: Полиграфресурсы, 1999. – Т. 1. – 702 с.

10. Курзова В.В. Щодо проблеми визначення та класифікації біологічних загроз національній безпеці країни / В.В. Курзова // Наше право. – 2011. – №4. – Ч. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: nbuv.gov.ua/porta1/soc_gum/Nashp/2011_4_2/Kurzova.pdf

Ганна ПОДГОРНА

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ
ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН І ДЕРЖАВИ В СУДАХ**

Резюме

Проаналізовано проекти Закону України «Про прокуратуру». Обґрунтовано необхідність на законодавчому рівні дати визначення таким поняттям, як «уповноважений орган», «інтереси держави», «неналежне здійснення повноважень». Запропоновано поняття «загроза інтересам держави» в аспекті представництва інтересів громадян і держави в суді; класифікацію підстав представництва інтересів громадян і держави в суді.

Анна ПОДГОРНАЯ

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОКУРОРОМ
ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВА В СУДАХ**

Резюме

Проанализированы проекты Закона Украины «О прокуратуре». Обоснована необходимость на законодательном уровне дать определение таким понятиям, как «уполномоченный орган», «интересы государства», «ненадлежащее исполнение полномочий». Предложены понятие «угроза интересам государства» в аспекте представительства интересов граждан и государства в суде; классификация оснований представительства интересов граждан и государства в суде.

Анна ПОДГОРНАЯ

**THEORETICAL ASPECTS OF THE REPRESENTATION
OF THE INTERESTS OF CITIZENS AND THE STATE**

Summary

Prosecutor in the courts of summary of research projects of the Ukrainian law «On Prosecutor's Office». Drawn attention to the need for legislative action to develop such definitions as «authorized body», «interests», «improper execution of authority». Suggested that the notion of «threat to the interests of the State» in the aspect of the representation of the interests of citizens and the State in court; classification of ground representation of the interests of citizens and the State in court.