



Альона ОЛФІР,

прокурор відділу представництва інтересів громадян та держави в суді прокуратури Чернігівської області, юрист 1 класу

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У ГОСПОДАРЬСЬКОМУ СУДОЧИНСТВІ

Ключові слова: *представництво; господарське судочинство; захист прокурором інтересів держави.*

Звертаючись до суду із заявою про захист державних інтересів, прокурор реалізує конституційну функцію, яку справедливо можна визначити найдієвішим засобом утворення верховенства права, зміцнення законності та правопорядку, захисту й поновлення порушених прав і законних інтересів держави.

Діяльність органів прокуратури з питань захисту інтересів держави є головною. Водночас представницька діяльність потребує повного переорієнтування відповідно до змін у законодавстві.

В умовах сьогодення Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» [1] та процесуальним законодавством України передбачено кардинально новий підхід до визначення процесуального становища прокурора при здійсненні захисту інтересів держави шляхом вжиття представницьких заходів.

Прийнявши Закон України від 18 вересня 2012 року №5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», законодавець розширив можливості для здійснення повноцінного захисту інтересів держави. Ці зміни повинні сприяти підвищенню ефективності застосування представницьких повноважень на вказаному напрямі прокурорської роботи.

Питання представництва інтересів держави прокуратурою були предметом дослідження В. Сапункова, Є. Субботіна, О. Хавіна та інших.

Незважаючи на положення проекту Закону України «Про прокуратуру», направлено для вивчення й рецензування до Венеціанської комісії при Раді Європи, які дещо обмежують існуючі представницькі повноваження прокурора, зокрема стосовно представництва інтересів громадян,

реалії життя потребують нових дієвих та ефективних підходів.

Метою статті є визначення порядку організації діяльності прокурора в господарському судочинстві.

Галузевим наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадян або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [2] визначено, що основним завданням представництва у суді є захист інтересів держави, які порушуються або можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних і юридичних осіб, фактичне усунення порушень закону (п. 2).

Представницька функція прокуратури в суді реалізується шляхом звернення до суду з позовами або заявами, участі у розгляді судами справ, ініціювання перегляду незаконних судових рішень.

Повнота її реалізації залежить від належного інформаційного забезпечення, яке, в свою чергу, залежить від особистої ініціативи прокурорів, ефективної взаємодії осіб, відповідальних за представництво, з працівниками, які забезпечують інші напрями роботи.

Організація роботи на цій ділянці повинна розпочинатися із забезпечення своєчасного надходження до прокуратури змістовної та всебічної інформації.

Під *інформаційним забезпеченням* органів прокуратури необхідно розуміти упорядковану за єдиними критеріями сукупність показників, необхідних для вирішення завдань, які стоять перед прокурором та органами контролю (насамперед статистика); стандартизовані документи (наглядові та управлінські), які класифікуються і кодуються; інформаційний фонд, необхідний для аналізу стану

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

законності, прогнозування, планування, контролю; система потоків інформації, які забезпечують сучасний взаємообмін нею між структурними підрозділами прокуратури й іншими правоохоронними, а також контролюючими органами.

Відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень необхідно отримувати з матеріалів наглядових перевірок, інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю), матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення, публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет, документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій, інших джерел.

З огляду на це у прокуратурі має бути забезпечено систематичне опрацювання усіх перелічених джерел з метою з'ясування підстав для вжиття заходів цивільно-правового характеру.

У разі покладення функцій представництва в суді на окремого працівника прокуратури, який не здійснює правозахисних функцій, формування інформаційного забезпечення щодо здійснення представницької діяльності має проводитись ним окремо з урахуванням визначених напрямів прокурорської діяльності.

При визначенні обсягу необхідної інформації, її джерела, періодичності надходження, порядку накопичення, систематизації і при її подальшому використанні для пред'явлення позовів до суду прокурор має орієнтуватись на завдання, які стоять перед прокуратурою, враховуючи пріоритети, що обумовлені реальним станом законності на піднаглядній території.

З метою постійного надходження зазначеної інформації до вказаних вище органів доцільно направити вимоги щодо надання інформації про наслідки проведених перевірок, розміри встановлених та несплачених сум збитків, заподіяну шкоду, штрафні санкції у розрізі підприємств району з зазначенням вжитих заходів до її стягнення.

Зазначені вимоги також рекомендується висувати до органів державної фінансової інспекції, підрозділів Міністерства доходів і зборів України окремо по видах податків, штрафних санкцій, санітарно-епідемічного нагляду, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державної інспекції України з контролю за цінами, інспекції

Держархбудконтролю, Держслужби України з лікарських засобів, Державної екологічної інспекції України, фондів державного майна тощо.

При цьому витребовування документів та інформації з контролюючих органів необхідно розпочинати зі з'ясування переліку таких органів, діючих на піднаглядній території, та їх повноважень. Інформацію доцільно накопичувати систематично за наскрізними темами. Це сприяє повній поінформованості прокурора про стан законності. Налагоджена співпраця є важливим чинником і надає можливість оперативного витребовування, опрацювання й використання інформації в прокурорській діяльності.

За наявності підстав для реагування необхідно витребувати для вивчення матеріали і документи, які можуть бути використані як докази.

Пунктом 12 наказу №6 гн підрозділи Генеральної прокуратури України та прокуратури обласних рівнів за наявності підстав для захисту прав громадян та інтересів держави шляхом підготовки і звернення до суду з позовом, заявою, вступу у справу, оскарження рішення зобов'язано невідкладно передавати до підрозділів представництва або інших підрозділів згідно з їх компетенцією відповідні матеріали з мотивованим висновком щодо необхідності застосування представницьких повноважень разом з оформленими та засвідченими відповідно до чинного законодавства документами, що подаються до суду як докази.

Порядок передавання таких матеріалів в апаратах прокуратур урегульовано розпорядженням Генерального прокурора України від 10 липня 2006 року №58 «Про удосконалення взаємодії структурних підрозділів з питань представництва у судах».

З метою належної організації та підвищення якості роботи щодо відшкодування збитків, завданих інтересам держави вчиненими злочинами, прокурором Чернігівської області розроблено та видано відповідне розпорядження від 23 квітня 2013 року №42 про взаємодію структурних підрозділів з цих питань.

Передавання матеріалів до прокуратур районного рівня здійснює прокурор району, який повинен контролювати своєчасне реагування на вжиття відповідних заходів.

При вивченні кримінальних справ, справ про адміністративні правопорушення, у тому числі корупційні діяння, у всіх випадках необхідно визначити наявність шкоди, її розмір і підстави реагування.

Отриману інформацію потрібно ретельно аналізувати щодо тяжкості та суспільної небезпечності правопорушень, шкоди, завданої інтересам держави.

Підготовча робота до внесення позовної заяви потребує урахування можливостей сучасних інформаційних технологій, тенденцій до відкритості та прозорості роботи державних органів, доступу до Єдиного реєстру судових рішень тощо.

При підготовці позовної заяви доцільно вибрати законодавчу базу, яка регулює взаємовідносини, ознайомитися з нормативно-правовими документами Верховної Ради України, Президента України, Уряду, Конституційного Суду України, вищих судових інстанцій, вивчити судову практику з аналогічних спорів (постанови, роз'яснення, листи).

У подальшому прокурор визначається з підставами, предметом позову та звертається з відповідними вимогами до суду.

Господарським судам підвідомчі справи у спорах, що виникають при укладенні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, у тому числі щодо приватизації майна та з інших підстав, крім випадків, визначених кодексом; про банкрутство; за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати України з питань, віднесених до їх компетенції; у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесено до компетенції адміністративних судів (ст. 12 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України)).

Відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру» підставою представництва є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Прокурор самостійно визначає підстави для представництва у судах, його форму і може здійснювати представництво на будь-якій стадії судочинства в порядку, передбаченому процесуальним законом (ст. 2 ГПК України).

Конституцією України і процесуальними законами прокурору надано право на власний розсуд подати позов на захист інтересів держави тільки у випадках, встановлених процесуальним та матеріальним законом. Отже, це правило має бланкетний характер. У кожному конкретному випадку необхідно звертатися до спеціального нормативно-го акта, де можуть міститися ці правові положення.

Проте прокурор не повинен піднімати органи виконавчої влади, зокрема державного контролю, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які також можуть звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів і брати участь у цих справах.

Прокурор може скористатися правом на звернення до суду із заявою про захист інтересів держави у випадках, коли органи влади, на які відповідними законодавчими актами покладено обов'язок захищати права й інтереси держави, не вживають для цього передбачених законом заходів.

Окрім цього, Законом України від 18 вересня 2012 року №5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [3] внесено зміни в усі процесуальні закони. Прокурору надано право захищати інтереси держави і у разі відсутності відповідного органу або якщо у такого органу відсутні повноваження щодо звернення з позовом до суду (ст. 2 ГПК України). Цим Законом передбачено право прокурора у випадку відмови позивача від позову підтримувати позовні вимоги та обов'язок суду розглянути вказану справу з постановленням рішення.

Рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року №3-рп/99 зазначено, що *представництво прокуратури полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів держави у випадках, передбачених законом.* Крім цього, інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, підприємств, організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Держава може вбачати свої інтереси також в діяльності приватних підприємств.

Проте при розгляді справ суди повсякчас з посиланнями на інформаційні листи судів вищих інстанцій неправильно тлумачать положення зазначеного вище рішення Конституційного Суду України, внаслідок чого постановляють незаконні рішення [4].

Так, постановою Київського апеляційного господарського суду від 23 жовтня 2012 року у справі №5028/16/9/2012 відмовлено у задоволенні позову прокурора міста Чернігова в інтересах держави в особі Міністерства палива та енергетики України, ПАТ «НАК «Нафтогаз України», ПАТ «Чернігівгаз» про стягнення з ВАТ «Облтеплокомуненерго» за-

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

боргованості за спожитий природний газ у сумі 23 млн гривень. Ухвалюючи постанову, суд посилався на Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 17 вересня 2012 року №01-06 «Про деякі питання представництва прокуратурою інтересів держави в господарському суді». При цьому суд не врахував, що на час розгляду справи вказаний лист було відкликано (Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 18 жовтня 2012 року №01-06/1445/2012).

За касаційною скаргою прокуратури області зазначене судове рішення скасовано, позов прокурора задоволено.

Однак представницькі повноваження прокурора реалізуються не лише шляхом звернення з відповідними позовами до суду, а і вступу в розгляд справ на будь-якій стадії судочинства.

Вступ прокурора у справу, де він не є стороною, здійснюється з ініціативи прокурора або суду шляхом:

- письмового чи усного *повідомлення суду* про вступ прокурора у справу з обґрунтуванням підстав (на всіх стадіях розгляду справи);

- *внесення документів прокурорського реагування* (апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд рішення суду у зв'язку з нововиявленими або винятковими обставинами) щодо справи, розглянутої без участі прокурора, із зазначенням, на захист інтересів якої зі сторін виступає прокурор.

Відповідно до постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 23 березня 2012 року №7 [5] законодавством України не передбачено ухвалення окремих процесуальних документів щодо вчинення прокурором зазначених дій, так само, як і можливості *відмови господарським судом прокурору* у його вступі у справу, порушену за позовом інших осіб.

Готуючись до участі в процесі, прокурор повинен бути добре обізнаним із правовою базою, яка стосується конкретного спору, й досконало володіти доказовими матеріалами.

Галузевий наказ категоричний. Він встановлює категорії справ (п. 7.2), де участь прокурора на захист інтересів держави є обов'язковою. Це такі справи: стягнення коштів за рахунок державного бюджету; звільнення від арешту майна, яке стягується в дохід держави.

З метою ефективного та своєчасного застосування повноважень щодо захисту у суді інтересів держави шляхом участі у справах за позовами та заявами інших осіб, ініціювання перегляду судових

рішень у справах, розглянутих без участі прокурора, необхідно виявляти та відстежувати відомості про наявність на розгляді у судах справ чи винесених судових рішень, що порушують інтереси держави та потребують втручання прокурора (п. 8.2).

Відповідно до вимог галузевого наказу питання щодо моніторингу судових рішень, постановлених судами, урегульовано вказівкою прокурора Чернігівської області від 8 серпня 2013 року №1 щодо порядку здійснення моніторингу.

На виконання вимог потрібно організувати взаємодію з судом щодо систематичного інформування про наявність у провадженні справ відповідних категорій. Отриману інформацію опрацьовувати, вивчати матеріали справ у суді з вирішенням питання про наявність підстав для втручання прокурора.

Вказівками Генерального прокурора України (наприклад, вказівка №13), прокурора зобов'язано *здійснювати моніторинг* розгляду справ, забезпечувати повноту і своєчасність реагування на порушення закону, в тому числі судами.

Обов'язок з виявлення судових рішень, постановлених місцевими господарськими судами, що потребують перегляду, покладено на прокурорів міст за місцем розташування судів, а постановлених апеляційними судами – на підрозділи представництва інтересів громадян і держави в судах прокуратур обласного рівня за їх місцезнаходженням.

Підставами для оскарження судового рішення, яке не набрало законної сили, передусім є його незаконність та необґрунтованість, невідповідність нормам матеріального і процесуального права.

При здійсненні такого виду представництва необхідно враховувати, що Законом України від 20 грудня 2011 року встановлено *присічний строк* оскарження рішень.

Згідно з положеннями ГПК України незалежно від поважності причини пропуску строку оскарження суд відмовляє у відкритті провадження у разі, якщо прокурором скаргу подано після спливу присічного строку (статті 93, 110, 113 ГПК України).

Для підвищення ефективності представницької діяльності, насамперед її якості та результативності, Генеральним прокурором України видано наказ від 27 травня 2013 року №64 [6], яким передбачено формування електронного наглядового провадження, внесення апеляційних скарг прокуратурами обласного рівня, касаційних – за погодженням з Генеральною прокуратурою України.

Так, відповідно до п. 3.1 наказу №64 апеляційні та касаційні скарги повинні вносити прокурори

обласного рівня. При цьому проекти касаційних скарг або висновки про відсутність підстав для подальшого оскарження судових рішень долучаються до електронного наглядного провадження, про що повідомляється галузевий підрозділ Генеральної прокуратури України, який упродовж трьох днів направляє лист про погодження чи відмову у погодженні зазначеного проекту або висновку.

Отже, захист інтересів держави в судах можуть здійснювати не всі контролюючі органи. Як свідчить досвід, органи контролю досить часто самі припускаються порушень закону у своїй повсякденній

діяльності. Крім того, наявні факти неналежної професійної підготовки працівників вказаних органів, невідповідного фінансування на сплату судових витрат. Мають місце і факти реорганізації та ліквідації без правонаступництва контролюючих органів, що унеможливує притягнення до відповідальності винних осіб та відшкодування шкоди за виявлені правопорушення.

Відтак, звуження повноважень прокуратури у представницькій діяльності, яке передбачено проектом Закону України «Про прокуратуру», є неприпустимим.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
2. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gi.html?_m=publications&t=rec&id=94102
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: закон України від 18 вересня 2012 року №5288-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Рішення Конституційного суду України від 18 квітня 1999 року №3-рп/99 у справі №1-1/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>
5. Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам: постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 23 березня 2012 року №7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vgsu.arbit.gov.ua>
6. Про заходи щодо удосконалення представницької діяльності органів прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 27 травня 2013 року №64.

Альона ОЛІФІР

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У ГОСПОДАРЬСЬКОМУ СУДОЧИНСТВІ

Резюме

Проаналізовано основні організаційно-правові засади діяльності прокурора щодо представництва інтересів держави в господарському судочинстві.

Алёна ОЛИФИР

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В ХОЗЯЙСТВЕННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Резюме

Проанализированы основные организационно-правовые принципы деятельности прокурора по представительству интересов государства в хозяйственном судопроизводстве.

Alona OLIFIR

ORGANIZATIONALLY LEGAL PRINCIPLES OF REPRESENTATIVE ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTOR ARE DURING REALIZATION OF DEFENCE OF INTERESTS OF THE STATE IN ECONOMIC LEGAL PROCEEDING

Summary

Basic organizationally legal principles of activity of public prosecutor are analysed in relation to the representative office of interests of the state in the economic legal proceeding.