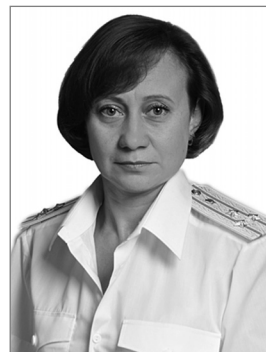


Алла ГУБСЬКА

провідний науковий співробітник
 відділу досліджень проблем діяльності
 прокуратури щодо представництва
 інтересів громадянина або держави в суді
 Науково-дослідного інституту
 Національної академії прокуратури України,
 старший радник юстиції



УДК 343.163

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА ЩОДО ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН ТА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ ШЛЯХОМ ЗАСТОСУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Діяльність прокурора щодо представництва інтересів громадянина та держави в суді є однією із конституційних функцій органів прокуратури, визначених ст. 121 Основного Закону України.

Згідно з наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» основними завданнями представництва в суді визначено реальний захист та поновлення прав і законних інтересів громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, недоздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження, а також захист інтересів держави, що порушуються або можуть бути порушені внаслідок неправних діянь фізичних і юридичних осіб, фактичне усунення порушень закону [1].

Однак ефективна реалізація представницької функції неможлива без застосування усіх наданих прокурору

повноважень. Вважаємо, що прийняття 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру» містить достатньо повноважень, комплексне застосування яких надасть змогу прокурору отримати позитивний результат у судовому процесі.

Зазначене повною мірою стосується діяльності прокурора у сфері транспорту, яка відрізняється певною специфікою з огляду на її предмет, що обумовлює низку особливостей при обранні способу захисту порушених прав та інтересів громадян і держави.

Діяльність прокуратури в Україні була предметом вивчення, зокрема, таких науковців, як В. Долежан, І. Зарубинська, М. Косюта, О. Кучер, О. Литвак, Т. Мироненко, В. Сухонос, М. Руденко. Однак питання щодо захисту прокурором інтересів громадян та держави у сфері транспорту досі залишаються малодослідженими.

Метою цієї статті є висвітлення особливостей організації роботи прокурора щодо представництва інтересів громадян та держави у сфері транспорту на пріоритетних напрямках цієї діяльності, у тому числі щодо категорій позовів, за-

явлення яких можливе за результатами наглядових перевірок.

Представницька діяльність прокурорів у транспортній сфері здійснюється з урахуванням особливостей, про які йдеться у наказі Генерального прокурора України від 28 грудня 2012 року № 3/Ігн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері транспорту» [2]. Відповідно до п. 16 цього наказу прокурорів обласного рівня та спеціалізованих прокурорів у транспортній сфері зобов'язано за наявності підстав для захисту прав громадян або інтересів держави у суді забезпечити якісну і своєчасну підготовку та пред'явлення позовів (заяв), подань, а також інших заходів представницького характеру, передбачених ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», у справах, в яких сторони та предмет спору належать до закріпленого напряму діяльності. У пунктах 11 та 12 наказу визначено як коло суб'єктів, уповноважених державою здійснювати відповідні функції в правовідносинах у транспортній сфері, так і межі застосування представницьких повноважень з огляду на предмет нагляду на цьому напрямі роботи.

Ефективність представницької діяльності прокурора залежить від налагодження відповідного інформаційного забезпечення, під яким розуміється сукупність організаційних, матеріально-технічних та інших умов, а також дії працівників щодо цілеспрямованого пошуку, збору, обліку, накопичення, розподілу, опрацювання (аналізу, узагальнення), збереження та передачі інформації, необхідної для практичного використання.

З урахуванням положень п. 3 наказу Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень у сфері транспорту можливо отримувати з: інформації, що надходить до прокуратури

від органів державної виконавчої влади, управління та контролю (нагляду) з питань, пов'язаних із державним управлінням та контролем на транспорті, а також органів місцевого самоврядування за наслідками реалізації ними своїх повноважень у цій сфері; матеріалів кримінальних проваджень стосовно службових осіб органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій щодо вчинення ними кримінальних правопорушень у сфері службової та господарської діяльності, пов'язаної із транспортом, проти власності та довілля, безпеки виробництва, проти безпеки руху та експлуатації транспорту, а також справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення, вчинені у сфері транспорту; публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет з приводу порушень законодавства, яке регулює діяльність у транспортній сфері; документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, щодо справ, сторони та предмет розгляду у яких стосуються окресленого напряму діяльності; звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій з питань, які стосуються сфери транспорту; інших джерел [1].

Водночас варто застерегти прокурорів, що, здійснюючи представницьку діяльність у сфері транспорту, важливо не допускати підміни державних органів у цій роботі (накази Генерального прокурора України: від 26 грудня 2011 року № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» (п. 2) [3; 1]; від 28 листопада 2012 року № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» (п. 5)).

Однак таке застереження викликає дискусію серед науковців, а в практичній діяльності є серйозною проблемою [4, 28; 5, 81].

Питання «непідміни» прокурором органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державного нагляду

(контролю) актуальне і для організації представницької діяльності у сфері транспорту. Так, спеціалізовані прокурори з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері звертаються з чисельними позовами в інтересах територіальних підрозділів Головної державної інспекції на автомобільному транспорті про стягнення фінансових санкцій за порушення законодавства про транспорт або в інтересах дочірніх підприємств відкритого акціонерного товариства «ДАК «Автомобільні дороги України» про стягнення коштів за укладеними з комерційними структурами господарськими договорами. Розгляд зазначених позовів не викликає труднощів, адже існує усталена судова практика з розгляду подібних категорій справ. Тому постає запитання: «Чи не підміняє прокурор у цих справах вказані органи, які мають можливість самостійно захистити свої права шляхом звернення до суду з відповідними позовами?».

На наш погляд, у кожному конкретному випадку прокурор має виважено приймати рішення про застосування представницьких повноважень шляхом звернення до суду з позовами. Не можна вважати підміною заявлення прокурором позовів за відсутності в бюджеті видатків на сплату судового збору. В окремих випадках перешкоджати самостійному захисту позивачем своїх порушених прав може, зокрема, його тривала реорганізація.

Проте, якщо відповідні органи не використовують надані їм повноваження щодо звернення до суду з огляду на свої вузьковідомчі інтереси або їх посадові особи не виконують покладені на них службові обов'язки щодо захисту державних інтересів, прокурор зобов'язаний реагувати на такі факти шляхом надання правової оцінки таким діям з подальшим вжиттям заходів кримінально-правового характеру. Одночасно прокурор вживає заходів представницького характеру стосовно захисту інтересів держави, які у такому разі залишились незахищеними.

Саме зазначене комплексне застосування прокурорських повноважень у

кожному випадку виявлення порушення закону в діяльності будь-якого державного органу є запорукою ефективної роботи прокурора із захисту інтересів держави.

Пріоритетні напрями представницької діяльності прокурора у сфері транспорту визначено у наказі Генерального прокурора України від 28 грудня 2012 року № 3/1гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері транспорту», а саме: захист прав громадян при користуванні послугами транспорту, забезпечення безпеки їх життя і здоров'я; соціальний захист працівників транспорту та забезпечення безпечних умов праці; захист економічних інтересів держави, передусім щодо закупівлі товарів, робіт і послуг у транспортній галузі, а також при управлінні державним майном; безпека руху, транспортування та експлуатація транспорту; охорона власності, у тому числі збереження транспортних засобів, магістральних трубопроводів, вантажів, багажу, майна при перевезеннях; використання та охорона земель транспорту [2].

Розглянемо деякі з них. Так, здійснюючи захист прав громадян, прокурор передусім захищає права тих осіб, яким державою надано пільги при користуванні транспортом, що передбачено низкою законодавчих актів. Наприклад, у 2013 році в Україні право пільгового проїзду на автомобільному транспорті приміського та міського сполучення мали понад 12 млн осіб [6, 34–35].

Однак інколи робляться спроби ревізування цих пільг шляхом ухвалення місцевими органами влади та самоврядування рішень, що порушують законні права громадян на пільговий проїзд, зокрема шляхом обмеження категорій осіб, які мають пільги, обмеження кількості пільговиків. Такі рішення приймаються всупереч приписам ст. 19 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», якими визначено, що державні соціальні гарантії є обов'язковими для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій

незалежно від форми власності. Прокурорськими перевітками, проведеними у 2013 році в Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Київській областях та Автономній Республіці Крим, встановлено непоодинокі факти прийняття органами місцевого самоврядування актів з порушенням законодавства, яке надає пільги окремим категоріям громадян [6, 36].

Дієвим заходом реагування, спрямованим на реальне поновлення порушених прав громадян у таких випадках, є звернення прокурора до суду з адміністративними позовами про визнання протиправними та скасування таких актів з огляду на встановлений у ст. 124 Конституції України принцип обов'язковості виконання судових рішень на всій території держави.

У сучасних умовах особливої актуальності набуває захист економічних інтересів держави, передусім щодо закупівлі товарів, робіт і послуг у транспортній сфері. Упродовж 2013–2014 років лише одним зі структурних підрозділів «Укрзалізниця» – Державним підприємством «Укрзалізничпостач» – здійснено закупівель за бюджетні кошти на суму понад 20 млрд гривень. При цьому в результаті перевірок, організованих Генеральною прокуратурою України, виявлено непоодинокі порушення у ході їх проведення [7].

Поширеними фактами розкрадання державних коштів під час здійснення закупівель є неправомірне відхилення найбільш економічно вигідних пропозицій учасника під час проведення конкурсу та придбання державними підприємствами товарів не у підприємств-виробників або їхніх законних представників (дилерів), а в підприємств-посередників [8]. Також досить часто наявні такі порушення розпорядників бюджетних коштів у сфері державних закупівель, що потребують реагування шляхом застосування представницьких заходів, як-от: укладання договору без проведення процедури закупівелі; уникнення процедури закупівлі шляхом роздрібнення її суми на частини; фальсифікація матеріалів проведення торгів (тендера) та протоколів розкриття

тендерних пропозицій, а також проведення тендерів з метою підвищення ціни закупівлі; необґрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника тощо [9].

З огляду на характер порушень, які виявляються під час проведення процедури закупівель, належним способом захисту інтересів держави є звернення прокурора з позовом про визнання недійсними рішень тендерних комітетів (результатів торгів) та укладених на їх підставі договорів.

Правова підстава для визнання таких договорів недійсними – це загальні норми цивільного законодавства, а саме: статті 203, 215 ЦК України. Згідно з приписами вказаних норм визнаються недійсними договори, зміст яких суперечить цьому Кодексу, іншим актам цивільного законодавства (зокрема, Закону України «Про здійснення державних закупівель»), а також інтересам держави і суспільства, його моральним засадам. Крім того, при вирішенні питання щодо наявності підстав для звернення з позовами необхідно також перевіряти і відповідність спірних договорів положенням Закону України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності», положення якого поширюються на певні види діяльності на цьому напрямі. Зокрема, це стосується надання послуг з користування інфраструктурою залізничного транспорту загального користування та з аеронавігаційного обслуговування польотів повітряних суден; надання послуг автостанцій, портів, аеропортів; забезпечення функціонування міського електричного транспорту та експлуатації його об'єктів для надання послуг з перевезення тощо (ст. 2 Закону).

Ще одним із пріоритетних напрямів представницької діяльності у сфері транспорту є захист економічних інтересів держави при управлінні державним майном. У цій сфері прокурори можуть звертатись із такими категоріями позовів:

- про визнання недійсними угод, пов'язаних із розпорядженням об'єктами дер-

жавної власності у галузі транспорту, зокрема договорів про спільну діяльність, управління майном, комісію та доручення, за якими державне майно передано суб'єктам господарювання у використанні без погодження з уповноваженим органом управління;

- про визнання недійсними договорів оренди майна державних підприємств транспортної галузі стосовно об'єктів, які не можуть передаватись в оренду, без погодження з уповноваженим органом управління та з інших підстав;
- про розірвання договорів оренди та повернення орендованого майна;
- про стягнення грошових коштів (заборгованості з орендної плати, штрафних санкцій, неустойки у зв'язку з несвоєчасним поверненням об'єкта оренди, збитків за пошкодження орендованого майна тощо).

При здійсненні представницької діяльності у сфері транспорту пріоритетним напрямом також є захист інтересів держави у земельних правовідносинах.

Згідно з положеннями Земельного кодексу України землі транспорту – це одна з категорій, на які за основним цільовим призначенням поділяються землі України. Так, згідно зі ст. 67 цього Кодексу до земель транспорту належать землі, надані підприємствам, установам та організаціям залізничного, автомобільного транспорту і дорожнього господарства, морського, річкового, авіаційного, трубопровідного транспорту та міського електротранспорту для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту і розвитку об'єктів транспорту. Правовий режим кожного із цих видів земель має певні особливості, які, окрім Земельного кодексу України, визначаються також спеціальними законами, зокрема законами України «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про трубопровідний транспорт», «Про автомобільні дороги», «Про морські порти».

Види позовів в інтересах держави на цьому напрямі пов'язані із специфікою земельних відносин між органами, упов-

новаженими представляти державу у цих правовідносинах, та іншими особами. Серед них можна виділити:

1) позови, що впливають із управлінських правовідносин: про визнання незаконними рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань надання у користування ділянок із земель транспорту, вилучення цих ділянок з користування тощо; про визнання протиправними актів індивідуальної дії, прийнятих органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування з питань, пов'язаних із розпорядженням землями транспорту, тощо;

2) позови, що впливають із цивільно-правових відносин за договірними зобов'язаннями: про укладання, зміну, розірвання, припинення договорів оренди земельних ділянок, які належать до категорії «землі транспорту»; про стягнення заборгованості за договорами оренди земельних ділянок та інші;

3) позови, що впливають із цивільно-правових відносин за позадоговірними зобов'язаннями: про витребування, повернення землі з незаконного володіння та звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок, у тому числі знесення самовільно побудованих споруд; про усунення перешкод у користуванні земельною ділянкою; про стягнення шкоди, завданої самовільним зайняттям земельних ділянок, нецільовим використанням землі, безоплатним користуванням нею (без укладення договорів оренди), забрудненням земель.

Отже, ефективне використання прокурором заходів цивільно-правового реагування, спрямованих на захист прав громадян та інтересів держави у сфері транспорту, залежить від комплексного застосування усіх передбачених законом повноважень прокурора. Про дієвість такого комплексного підходу свідчить та обставина, що за результатами розглянутих упродовж 2013–2014 років прокурорських позовів, заявлених у сфері транспорту, судами на користь держави стягнуто 926 млн грн, станом на 1 лип-

ня поточного року в провадженні перебувало вимог прокурорів ще на суму понад 80 млн гривень [10; 11]. На нашу думку, закріплення у п. 1 Перехідних положень Закону України «Про прокуратуру», прийнятого 14 жовтня 2014 року, приписів щодо здійснення функції нагляду за

додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань суб'єктами владних повноважень у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді сприятиме посиленню ефективності діяльності прокурорів на даному напрямі.

Список використаних джерел:

1. 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 № 6гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
2. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері транспорту: наказ Генерального прокурора України від 28 грудня 2012 року № 3/гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
3. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
4. Руденко М. Щодо питання «непідміни» прокуратурою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб / М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2012. – № 4–5. – С. 25–33.
5. Мироненко Т. Шляхи оптимізації представницької діяльності прокурора у цивільному процесі / Т. Мироненко, А. Тогобіцька // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 77–82.
6. Зарубинська І. Наглядова діяльність за додержанням законодавства про пасажирські автоперевезення пільгової категорії громадян / І. Зарубинська // Вісник прокуратури. – 2013. – № 11. – С. 34–39.
7. Прокуратура виявила зловживання з боку посадовців державних підприємств «Укрзалізниця» на мільйони гривень // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=135419&fp=680
8. Генпрокуратурою розпочато кримінальні провадження щодо порушення законодавства у транспортній сфері, збитки у яких складають майже 90 млн грн // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=136423&fp=600
9. Кучер О. Проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в бюджетній сфері / О. Кучер [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.allbest.ru>
10. Збірник статистичної інформації про роботу прокурора за 12 місяців 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
11. Збірник статистичної інформації про роботу прокурора за 6 місяців 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>



Алла ГУБСЬКА

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА ЩОДО ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН ТА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ ШЛЯХОМ ЗАСТОСУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Розглянуто особливості організації роботи щодо захисту прав громадян та інтересів держави у сфері транспорту шляхом застосування представницьких повноважень. Проаналізовано основні категорії позовів, які прокурор може заявляти на пріоритет-

них напрямках діяльності у цій сфері. Зроблено висновок про ефективність комплексного застосування наглядових і представницьких повноважень прокурора у сфері транспорту.

Ключові слова: прокурор; представництво інтересів громадян та держави в судах; перевірка; реагування прокурора; позов.

Алла ГУБСКАЯ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА ПУТЕМ ПРИМЕНЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ

Рассмотрены особенности организации работы прокурора по представительству в суде интересов граждан и государства в транспортной сфере. Проанализированы основные категории исков, которые прокурор может заявить на приоритетных направлениях деятельности в этой сфере. Сделан вывод об эффективности комплексного применения надзорных и представительских полномочий прокурора в сфере транспорта.

Ключевые слова: прокурор; представительство интересов граждан и государства в судах; проверка; реагирование прокурора; иск.

Alla GUBSKA

PROSECUTOR'S ACTIVITY ONDEFENCE OF INTEREST OF SITIZEN OR STATE IN A COURT IN TRANSPORT SPHEREBY REPRESENTATIVE PLENARY POWERS

In the article the features of organization of prosecutor's activity are examined in relation to defence of rights for citizens and interests of the state in the transport sphere by application of representative plenary powers. The basic categories of lawsuits, statement of which possibly on priority directions of activity in this sphere, are analysed. Thec onclusion about efficiency of complex application of supervision and representative plenary powers of public prosecutor in the transport sphere is formulated.

Keywords: public prosecutor; representative of interests of citizens and state in courts; inspection; prosecutors reaction; statement of claim.

