



Оксана СЕВРУК

заступник начальника відділу підготовки прокурорів з представництва інтересів громадянина або держави в суді Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук

УДК 343.163

ІНТЕРЕС ЯК ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСЬКОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

Реформування правоохоронних органів, і передусім прокуратури, має стати пріоритетним завданням нової сучасної держави, в якій поважають європейські цінності. Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» разом із прийнятими поправками до нього запроваджено нові законодавчі засади організації та діяльності органів прокуратури. Зокрема, суттєво змінено норми щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді.

Конкретизуючи положення п. 2 ст. 121 Конституції України, у п. 2 ч. 1 ст. 2, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» закріплено, що на єдину систему прокуратури України покладено функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Таким чином, предметом представництва при здійсненні вказаної функції, як і раніше, є інтерес. Водночас повноваження прокурора щодо його представництва в суді значно звузились.

Інтереси громадянина і держави як предмет прокурорського представництва досліджували в своїх працях М.В. Косюта, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, М.В. Руденко та інші вчені. Ми ж спробуємо розглянути їх з огляду на сучасне правове регулювання представницької функції прокуратури та з'ясувати зміст цих понять.

Насамперед зазначимо, що поняття «інтерес» зустрічається у багатьох нормах права, однак його визначення в законодавстві немає. Так, у Конституції України містяться норми, в яких у широкому значенні застосовується категорія «інтерес». Зокрема, у статтях 18, 32, 34, 35, 36, 39, 41, 44, 79, 89, 104, 121, 140 Конституції України йдеться про національні інтереси, інтереси національної безпеки, територіальної цілісності, охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення, політичні, економічні, соціальні, культурні інтереси, суспільні інтереси та інтереси усіх співвітчизників, інтереси громадянина або держави, спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст тощо. Вказуючи на наявність таких інтересів, Конституція України водночас закріплює положення щодо їх забезпечення (ст. 18), задоволення (ст. 36), представництва (ст. 121) чи захисту (статті 44, 127). Зміст інтересу в широкому розумінні в Конституції України не розкрито. Однак у Законі України від 19 червня 2003 року «Про основи національної безпеки України» наведено як визначення терміна «національні інтереси» (ст. 1), так і вичерпний перелік їх пріоритетів (ст. 6) [1].

Реалізація інтересів у їх найзагальнішому розумінні здійснюється всіма ланками громадянського суспільства і державою.

Проте остання через свої органи захищає лише інтереси, об'єктивовані у системі чинного права, а індивідууми можуть звертатися за допомогою до держави для захисту лише таких інтересів, що мають правовий характер [2, 135–136].

Спробу надати тлумачення поняттю «інтереси держави» зробив Конституційний Суд України у рішенні від 8 квітня 1999 року (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). Зокрема, у процесі дослідження було встановлено, що державні інтереси закріплюються в нормах як Конституції України, так і інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі інтересів держави завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, на охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів власності та господарювання тощо.

Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств із частково державної власності у статутному фонді. Однак держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й у діяльності приватних підприємств, товариств [3].

Згідно з визначенням М.В. Руденка під інтересами держави необхідно 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, 13]. Таке тлумачення суті державних інтересів підтримав М.І. Мичко, зазначивши, що соціальна цінність тих чи інших суспільних відносин, яка визнається суспільством і державою, становить найважливіший елемент поняття «державний інтерес», а його другим елементом є те, що

ця соціальна цінність охороняється правом [5, 210]. Були також висловлені думки щодо неприпустимості отожднювання інтересів держави з виключно матеріальними інтересами. На наш погляд, це поняття необхідно тлумачити в широкому значенні, тоді воно означатиме інтереси в економічній, політичній, соціальній та інших сферах діяльності держави.

Таким чином, державні інтереси – це базис правової політики держави. Вони виступають тим орієнтиром, який здатен надати їм вищого ціннісного змісту й «вибудувати» відчутні, фактично досяжні поточні та перспективні цілі. І право на цьому шляху – один із головних інструментів, що покликаний оберігати державні інтереси та не перешкоджати їх реалізації [6, 33].

Інтереси держави як правової форми організації публічної влади та інтереси людини як самостійного суб'єкта не збігаються і не можуть збігатися в повному обсязі, що з точки зору юриспруденції виступає як протиріччя державного суверенітету і суверенітету людини. Водночас обов'язковою умовою нормального функціонування держави є гармонійне поєднання приватного та публічного інтересів.

Необхідно зазначити, що в Конституції України безпосередньо не вживається термін «законність» інтересів, які може представляти в суді прокуратура. Але це мається на увазі, оскільки йдеться не про представництво взагалі, а про випадки, визначені законом. Тобто «об'єктом прокурорського захисту може бути не усякий інтерес, а лише такий, який у свою чергу захищається законом і таким чином набуває морального характеру» [7, 72].

У Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» (ч. 3 ст. 23), на відміну від попередньої його редакції, акцентовано увагу на законності інтересів держави, за захистом яких прокурор вправі звернутися до суду. Також зауважимо, що в деяких законодавчих актах поряд із захистом прав осіб йдеться про «охоронювані законом інтереси» або «законні інтереси». Наприклад, у Господарському процесуальному кодексі України (ст. 1), Кримінальному процесуальному кодексі України (ст. 2), Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»

(ст. 1), Цивільному процесуальному кодексі України у редакції 1963 року (ст. 4) тощо. З цього приводу професор О.Р. Михайленко зазначає, що «охоронювані інтереси, їх захист можна розглядати як окремих правовий інститут, в тому числі конституційного рівня» [8, 237].

Законні інтереси громадян як відповідні намагання взаємопов'язані з нормами права. Юридичні інтереси громадян обумовлені насамперед їх конституційними правами та свободами і є реальними спонукальними підставами їхніх конкретних дій, що мають правове значення. Позитивні, юридично значущі інтереси громадян та їх захист закріплено на конституційному рівні. У цьому плані інтереси громадянина можуть розглядатися як право на отримання захисту від порушених, нововизнаних чи оспорюваних суб'єктивних прав або на їх реалізацію. Стосовно цих міркувань слід визнати слушним підхід М. Руденка, В. Глаговського та І. Бородіна до визначення змісту поняття «інтереси громадянина» в контексті представницької діяльності прокуратури, під яким вони розуміють сукупність прав, свобод людини і громадянина, що встановлені Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами [9, 60; 10, 47].

Конституційний Суд України у рішенні від 1 грудня 2004 року (справа про охоронюваний законом інтерес) здійснив інтерпретацію поняття «інтерес» у вузькому розумінні цього слова, оскільки саме про такий різновид інтересу йдеться у словосполученні «охоронюваний законом інтерес», тобто такий, який на відміну від інтересу в широкому розумінні перебуває виключно у логічно-смысловому зв'язку із суб'єктивними правами, але прямо ними не опосередковується, тобто виходить за межі останніх [11].

З огляду на зміст ч. 1 ст. 8 Конституції України охоронюваний законом інтерес перебуває під захистом не тільки закону, а й об'єктивного права у цілому, що панує в суспільстві, зокрема справедливості, оскільки інтерес у вузькому розумінні зумовлюється загальним змістом такого права і є його складовою. «Одним з проявів верховенства права, – наголошується у п. 4.1 Рішення Конституційного Суду України у справі про

призначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, – є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його отождивлення із законом, який іноді може бути й несправедливим... Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права...» [12].

Наголос на «охоронюваності законом» чи законності того чи іншого інтересу законодавець робить не завжди, зважаючи на те, що згадувані у законах інтереси не суперечать Конституції України або вбачаються з її змісту. Таке акцентування, на думку Конституційного Суду України, застосовується лише у разі, коли не виключена можливість шляхом зловживання інтересами, прагненнями, використовуючи ті чи інші юридичні норми, забезпечити реалізацію незаконних інтересів.

Для правильного розуміння поняття «охоронюваний законом інтерес» особливого значення набуває чітке розмежування понять «інтерес» (у вузькому розумінні) і «суб'єктивне право», логічно-смысловий зв'язок між якими є очевидним: і те, й інше опосередковується об'єктивним правом, гарантується й охороняється державою тощо.

Зокрема, і суб'єктивне право, і пов'язаний з ним інтерес є дозволами. Але перше – це особливий дозвіл, тобто дозвіл, що відображається у відомій формулі: «Дозволено все, що передбачено у законі», а друге – простим дозволом, тобто дозволом, до якого можна застосовувати не менш відоме правило: «Дозволено все, що не забороняється законом». Інтерес, навіть перебуваючи під охороною закону чи права, на відміну від суб'єктивного права, не має такої правової можливості, як останнє, оскільки не забезпечується юридичним обов'язком іншої сто-

рони. Законний інтерес відображає лише легітимне прагнення свого носія до того, що не заборонено законом, тобто тільки його бажання, мрію, потяг до нього, а отже, не юридичну, а фактичну (соціальну) можливість. Це прагнення перебуває у межах сфери правового регулювання до користування якимось конкретним матеріальним або нематеріальним благом. Відмінність такого блага від блага, яке охоплюється змістом суб'єктивного права, полягає в тому, що користування благом, на яке особа має право, визначається можливістю в рамках закону, а до якого має законний інтерес – без вимог певних дій від інших осіб або чітко встановлених меж поведінки.

Отже, поняття «охоронюваний законом інтерес», що вживається у законах України в логічно-смысловому зв'язку з поняттям «права» (інтерес у вузькому розумінні цього слова), означає правовий феномен, який: а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальною визначеним принципам права; ґ) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та (або) нематеріальним благом; д) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом. Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним.

Системний аналіз, який провів Конституційний Суд України, свідчить, що поняття «охоронюваний законом інтерес» («законний інтерес») у всіх випадках вживання його в законах України у логічно-смысловому зв'язку з поняттям «права» має один і той самий зміст [11].

У теорії права слушно зауважено, що законний інтерес – категорія, яка дає змогу поєднати в собі усі ті інтереси особи, що через ті чи інші причини не опосередковані у суб'єктивних правах, проте, безумовно, мають певне значення як для держави, так і для самої особи. Державі зручно через ка-

тегорію «законний інтерес» брати під свою охорону й захист усіх тих інтересів особи, які немає необхідності опосередковувати у суб'єктивні права для їх задоволення, а також у випадках, коли немає можливості такого опосередкування [13, 104].

На думку О.В. Малька та В.В. Субочева, зміст законного інтересу складається з двох можливостей (елементів): користуватися певним соціальним благом та звертатися у необхідних випадках за захистом до компетентних структур [13, 97].

Таким чином, «інтереси громадянина» та «інтереси держави» як предмет прокурорського представництва повинні тлумачитися у широкому розумінні й відображати інтереси, які закріплені в суб'єктивних правах і свободах, та інтереси, що охороняються законом.

Ефективність реалізації органами прокуратури представницьких повноважень в умовах законодавчих змін вивчалася Генеральною прокуратурою України [14], що дало можливість виділити основні сфери, де прокурорами здійснюється представництво інтересів громадянина або держави в суді відповідно до чинного (нового) Закону України «Про прокуратуру».

Так, у період з 15 липня 2015 року по 31 грудня 2015 року в інтересах держави органами прокуратури пред'явлено 1 909 позовів на загальну суму 2 млрд грн. Крім того, військовими прокурорами до суду спрямовано 831 позовну заяву на загальну суму 202 млн гривень.

При здійсненні прокурором представництва інтересів держави пріоритет надавався захисту від незаконного відчуження об'єктів державної та комунальної власності, що не підлягають приватизації, стратегічних об'єктів, особливо цінних земель прибережно-захисних смуг, лісів, земель сільськогосподарського призначення, водного фонду тощо.

Найбільший сегмент представницької діяльності становлять позови у сфері земельних відносин. З цих питань органами прокуратури пред'явлено 967 позовів, що становить 50,5% від загальної кількості пред'явлених. Найбільш поширеними способами захисту були скасування розпоряджень, рішень органів державної влади,

на підставі яких земельні ділянки надавались у користування чи власність, державних актів, визнання недійсними договорів оренди, купівлі-продажу, витребування земельних ділянок у набувачів, стягнення заборгованості з орендної плати.

У сфері державної та комунальної власності пред'явлено 290 позовів (15,2%). Це позови щодо скасування рішень про приватизацію майна, визнання недійсними договорів купівлі-продажу та оренди, визнання права власності за державою або територіальними громадами, витребування майна у набувачів, стягнення заборгованості з орендної плати.

При здійсненні представницької діяльності у бюджетній сфері органами прокуратури пред'явлено 158 позовів (8,2%). З огляду на необхідність сплати судового збору та відсутність подальшої можливості покласти судові витрати на відповідача (ч. 4 ст. 94 КАС України) зменшилася частка позовів, притаманних суто контролюючим органам, про стягнення заборгованості до бюджетів, фондів соціальної спрямованості або штрафів. Водночас робота переорієнтована на захист інтересів держави у сфері державних закупівель та інвестицій.

Не залишаються поза увагою й інші актуальні напрями роботи. Так, про відшкодування шкоди, завданої кримінальними правопорушеннями, пред'явлено 289 (15%) позовів, з питань охорони навколишнього природного середовища – 100 (5,2%).

Окремо слід зазначити про захист інтересів дітей та інтересів держави у сфері охорони дитинства. Прокурорами регіонів пред'явлено 270 позовів такої категорії на суму 23,5 млн гривень. Більшість позовів, які ініціювали прокурори на захист інтересів дітей, стосуються їхніх житлових, майнових та соціальних прав. З метою захисту інтересів держави у сфері охорони дитинства прокурори переважно реагували на неналежне виконання своїх обов'язків органами державної влади та місцевого самоврядування щодо ефективного розпорядження та використання майна державної і комунальної власності (приміщень дитячих закладів).

Загалом, ураховуючи зміни щодо обсягу повноважень прокурора при здійсненні представництва інтересів громадянина та держави в суді, обмеженість у можливостях отримання матеріалів від суб'єктів владних повноважень, необхідність сплати судового збору, у період з 15 липня 2015 року по 31 грудня 2015 року кількість пред'явлених позовів в інтересах держави зменшилась та майже не пред'являлися позови в інтересах громадян. Зокрема, прокурори не зверталися з позовами, заявами у сфері оплати праці, які раніше становили основну частину представницької діяльності, що здійснювалася в інтересах громадян. З урахуванням вимог ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» в інтересах громадян (недієздатних та обмежено дієздатних осіб) пред'явлено лише 5 позовів на суму 33 тис. гривень.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що, на нашу думку, діяльність прокурора не має залежати від того, чи акцентовано у законодавчих актах увагу на законності інтересів, за захистом яких прокурор вправі звернутися до суду. Фізична або юридична особа, на відміну від прокурора, може звернутися за захистом будь-якого свого інтересу, оскільки жоден закон не обмежує і не повинен обмежувати доступ до правосуддя особі, інтереси якої ущемлені, а вже суд, керуючись принципами відповідного процесуального права, повинен розглянути справу і винести законне та обґрунтоване рішення, чим фактично буде надана оцінка законності інтересу особи. Щодо прокурора, то він може обстоювати лише ті інтереси, які охороняються законом, і в жодному випадку – протиправні, інакше це буде суперечити основним засадам діяльності прокуратури: верховенству права, законності, справедливості, об'єктивності тощо. Тому, звертаючись до суду, прокурор повинен бути переконаний у правомірності та обґрунтованості своїх вимог. Це, в свою чергу, обумовлює його обов'язок ретельно перевіряти матеріали та до судового розгляду визначати законність інтересів, за захистом яких він збирається звернутися до суду.

Список використаних джерел:

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. *Косюта М.В.* Прокуратура України: навч. посіб. / М.В. Косюта. – [2-ге вид., переробл. і допов.]. – К.: Знання, 2010. – 404 с.
3. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді): справа № 1-1/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – Ст. 614.
4. *Руденко М.В.* Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.В. Руденко. – Х., 2001. – 36 с.
5. *Мичко М.І.* Деякі проблеми представництва прокурором інтересів громадян і держави в суді / М.І. Мичко // Вісник Вищого арбітражного суду України. – 1999. – № 4. – С. 206–212.
6. *Калюжний Р.А.* Сутність та механізм забезпечення державних інтересів / Р.А. Калюжний, І.Г. Андрущенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 2(64). – С. 27–34.
7. *Мичко М.І.* Функції та організаційний устрій прокуратури / М.І. Мичко. – Донецьк: Донеччина, 2001. – 272 с.
8. *Михайленко О.Р.* Прокуратура України: підруч. / О.Р. Михайленко. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.
9. *Руденко М.* Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді (теоретичний і практичний аспекти) / М. Руденко, В. Глаговський // Право України. – 1997. – № 11. – С. 59–63.
10. *Бородін І.* Функціональні обов'язки прокуратури у сфері забезпечення прав людини і громадянина (загальний нагляд, представництво інтересів громадян) / І. Бородін // Право України. – 2000. – № 7. – С. 46–48.
11. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів про офіційне тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): справа № 1-10/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3288.
12. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): справа № 1-33/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
13. *Малько А.В.* Законные интересы как правовая категория / А.В. Малько, В.В. Субочев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 359 с.
14. Довідка про вивчення ефективності реалізації органами прокуратури представницьких повноважень в умовах законодавчих змін, затверджена заступником Генерального прокурора України О. Заліском 29 лютого 2016 року.

Оксана СЕВРУК

ІНТЕРЕС ЯК ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСЬКОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА
ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

Розглянуто проблемні питання стосовно представницьких понять «інтереси громадянина», «інтереси держави» та «законні інтереси». Проаналізовано вплив законодавчих змін щодо обсягу повноважень прокурора при здійсненні представництва інтересів громадянина та держави в суді на ефективність реалізації органами прокуратури представницьких повноважень в окремих сферах.

Ключові слова: представництво прокурором; інтереси громадян; інтереси держави; законні інтереси.

ИНТЕРЕС КАК ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПО НОВОМУ ЗАКОНУ УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ»

Рассмотрены проблемные вопросы относительно представительских понятий «интересы гражданина», «интересы государства» и «законные интересы». Проанализировано влияние законодательных изменений объема полномочий прокурора при осуществлении представительства интересов гражданина и государства в суде на эффективность реализации органами прокуратуры представительских полномочий в отдельных сферах.

Ключевые слова: представительство прокурором; интересы граждан; интересы государства; законные интересы.

Oksana SEVRUK

INTEREST AS THE SUBJECT OF PROSECUTOR'S REPRESENTATION ON THE NEW LAW OF UKRAINE «ON PROSECUTION»

Consider issues concerning the representative concepts of «the interests of the citizen», «national interests» and «legitimate interests». Analyzed as legislative changes regarding the scope of powers of the prosecutor in the representation of interests of citizens and the state in court affected the efficiency of prosecutors executive powers in specific areas.

Keywords: prosecutor's representation; citizens' interests; the interests of the state; the legitimate interests.

