



Олена КАЗАК

головний науковий співробітник
відділу науково-методичного забезпечення
прокурорської діяльності поза сферою кримінальної юстиції
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України
kazak_o@ukr.net

УДК 343.163

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОКУРОРОМ ПІДСТАВ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ

У чинній редакції Конституції України функція прокурора – представництво інтересів у суді збережена лише щодо захисту ним державних інтересів у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. На сьогодні ним є Закон України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру», який необхідно привести у відповідність із положеннями оновленого Основного Закону України. Проте зміни ще не відбулись, тому прокурору слід керуватися чинними нормами ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», в яких закріплено, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів 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 [1].

Таким чином, прокурор зможе захистити інтереси держави в суді тільки після встановлення сукупності підстав для цього та обґрунтування необхідності їх захисту саме ним і тільки у судовому порядку.

Питанню представництва інтересів держави в суді свого часу приділяли увагу такі науковці, як: С.О. Белікова, О.В. Драган, В.В. Долежан, Т.О. Дунас, П.М. Каркач, В.П. Корж, М.В. Косюта, О.Г. Кучер, І.Є. Марочкін, Н.С. Наулік, О.П. Натрус, Л.С. Нецька, О.Р. Севрук, М.М. Стефанчук та інші. Однак оновлення українського законодавства з метою його наближення в

частині функцій прокуратури до європейських стандартів потребує нових наукових пошуків, розробок щодо реалізації представницької функції прокурора.

Метою цієї наукової розвідки є дослідження окремих способів визначення прокурором підстав представництва інтересів держави в суді та особливостей їх обґрунтування.

Згідно з вимогами Закону України «Про прокуратуру», ст.ст. 2, 29 Господарського процесуального кодексу України, ст.ст. 45, 46 Цивільного процесуального кодексу України і ст.ст. 17, 60 Кодексу адміністративного судочинства України підставою представництва інтересів держави є наявність порушень або загроза порушень інтересів держави. Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній заяві (заяві, поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача [2; 3; 4].

Разом з тим, звертаючись до суду з позовною заявою (заявою, поданням) на захист інтересів держави, прокурор повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва відповідно до вимог, передбачених ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

У постанові пленуму Вищого господарського суду України від 23 березня 2012 року № 7 «Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам» зазначено, що право прокурора на здійснення представництва в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави виникає у випадках нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування або іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [5].

Отже, для набуття права на звернення до суду з позовом на захист інтересів держави прокурору слід з'ясувати наступні питання:

– наявність порушення або загрози порушення інтересів держави;

– встановити орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або його відсутність;

– наявність факту нездійснення або неналежним чином здійснення захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

У чинному законодавстві відсутнє чітке визначення поняття «інтереси держави». Конституційний Суд України у своєму рішенні від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 у справі № 1-1/99 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) зазначив, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, прокурор чи 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. Державні інтереси закріплюються у нормах Конституції України та інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших 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, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо [6].

Так, заступник військового прокурора Чернівецького гарнізону звернувся до Господарського суду Чернівецької області з позовом в інтересах держави в особі Міністерства оборони України та квартирно-експлуатаційного відділу міста Чернівці до Білянської сільської ради Кіцманського району Чернівецької області та приватного підприємства «Грін Лайн» про визнання недійсним рішення Білянської сільської ради Кіцманського району Чернівецької області 41 сесії VI скликання від 17 жовтня 2015 року № 49/41 «Про розгляд клопотання ПП «Грін Лайн», визнання недійсним укладеного між Білянською сільською радою Кіцманського району Чернівецької області та приватним підприємством «Грін Лайн» договору від 29 жовтня 2015 року оренди земельної ділянки площею 14,5012 га колишнього військового містечка та зобов'язання ПП «Грін Лайн» усунути перешкоди у користуванні квартирно-експлуатаційним відділом міста Чернівці земельною ділянкою колишнього військового містечка. Як підставу представництва інтересів держави у сфері земельних відносин заступник прокурора зазначив, що спірна земельна ділянка є власністю держави, а незаконне володіння нею та користування іншими особами порушує економічні інтереси держави, позбавляє її права користування належним їй майном. Рішенням суду від 28 березня 2016 року у справі № 926/141/16, залишеним без змін постановою Львівського апеляційного господарського суду від 22 серпня 2016 року, позовні вимоги частково задоволено та визнано недійсними зазначені рі-

шення Білянської сільської ради та договір оренди земельної ділянки [7; 8].

Слід зазначити, що на сьогодні законодавець поставив у залежність функцію представництва прокурором інтересів держави в суді від наявності суб'єкта владних повноважень, компетентного захищати інтереси держави у відповідній сфері суспільних відносин, та від того, чи належним чином він виконує свої повноваження. Прокурор наділений конституційним правом захищати саме інтереси держави, а не інтереси конкретного державного органу чи органу місцевого самоврядування.

У ч. 2 ст. 5 Конституції України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [9].

У результаті системного аналізу чинного законодавства можна дійти висновку, що прокурор, виявивши факт нездійснення або неналежним чином здійснення органом місцевого самоврядування захисту інтересів членів територіальної громади, хоча до компетенції цього органу відноситься такий захист, може звернутися з позовом в інтересах держави, що буде виражатись в інтересах частини Українського народу.

Право прокурора на звернення до суду за захистом саме таких інтересів потрібно обґрунтовувати наявністю порушень суспільних, публічних інтересів. При цьому прокурору слід враховувати вимоги міжнародних договорів, ратифікованих Україною, та практику Європейського суду з прав людини, яка відповідно до вимог ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» застосовується українськими судами як джерело права [10].

Чільне місце серед міжнародних договорів, до яких приєдналась Україна, займає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР (Конвенція). Згідно зі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї

власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Однак кожна держава має право приймати такі закони, які, на її думку, необхідні для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів [11; 12].

Стаття 1 Першого протоколу регулює можливість втручання держави в право на мирне володіння майном, а також позбавлення особи права власності на майно шляхом його витребування на користь держави.

Практичне застосування та розуміння змісту норм Конвенції та Першого протоколу відбувається з урахуванням рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

Згідно із усталеною практикою ЄСПЛ положення ст. 1 Першого протоколу містять три правила:

- перше правило означає мирне володіння майном;
- друге правило визначає певні умови для визнання правомірним втручання у право на мирне володіння майном та його позбавлення;
- третє правило полягає у визнанні за державами права контролювати використання майна за наявності певних умов для цього.

Ці правила мають застосовуватись комплексно. Однак друге та третє правила стосуються трьох найважливіших повноважень держави: права вилучати власність у суспільних інтересах, регулювати використання власності та встановлювати систему оподаткування.

ЄСПЛ своїми рішеннями також напрацював три критерії, що потребують урахування при втручанні в право особи на мирне володіння майном із гарантіями ст. 1 Першого протоколу, а саме: чи є втручання законним; чи переслідує воно «суспільний», «публічний» інтерес; чи є такий захід (втручання в право на мирне володіння майном) пропорційним визначеним цілям.

У випадку недотримання хоча б одного з вказаних критеріїв ЄСПЛ констатує порушення ст. 1 Першого протоколу.

Критерій законності полягає у тому, що держава може втручатись у право власності особи тільки на підставі закону –

нормативно-правового акта, що доступний для заінтересованих осіб та його положення є чіткими, зрозумілими для застосування, а також настання наслідків його дії.

Втручання держави в право власності особи є виправданим тільки тоді, коли воно здійснюється з метою задоволення «суспільного», «публічного» інтересу. ЄСПЛ надає державам право користуватися «значною свободою (полем) розсуду» при з'ясуванні такого інтересу. Повинна існувати об'єктивна необхідність захисту суспільного, публічного інтересу, що може включати інтерес держави, окремих регіонів, громад чи сфер суспільних відносин.

Принцип пропорційності означає, що повинна бути дотримана справедлива рівновага (баланс) між інтересами держави (суспільства), що потребують захисту, та інтересами особи, яка зазнає страждань від втручання в право власності. В іншому випадку таке втручання буде розглядатись як порушення ст. 1 Першого протоколу. Так звана справедлива рівновага полягає у наявності розумного співвідношення (обґрунтованої пропорційності) між метою, що переслідується, та використовуваними засобами. Якщо особа буде нести «індивідуальний і надмірний тягар», то такий необхідний баланс не буде дотримано.

Таку правову позицію викладено у постановках Верховного Суду України від 16 грудня 2015 року у справі № 6-2510ц15, від 29 червня 2016 року у справі № 6-1376ц16 та від 5 жовтня 2016 року у справі № 916/2129/15 [13; 14; 15].

Отже, прокурору слід виважено розглядати кожен конкретний випадок порушення інтересів держави, що потребує захисту за допомогою представницької функції прокуратури, та належним чином вмотивувати підстави такого представництва. Для цього необхідно використовувати установлені висновки Європейського суду з прав людини, а також норми національних законів у сфері регулювання правовідносин, із яких виник спір, та пов'язаних із ними.

Погоджуємось з думкою О.Р. Севрук, яка зазначає, що прокурор може відстоювати лише охоронювані законом інтереси, в свою чергу, захист прокурором протиправних інтересів суперечитиме основним засадам діяльності прокуратури: верховенству права,

законності, справедливості, об'єктивності тощо [16, с. 34].

Слушною є позиція М.М. Стефанчук, відповідно до якої реформування об'єкта представницької функції прокуратури України вимагає відходу від концепції представництва прокуратурою інтересу конкретного суб'єкта-носія до концепції представництва єдиного збалансованого публічного інтересу різних суб'єктів, який повинен стати комплексним об'єктом реалізації цієї функції [17, с. 191].

Закон закріплює ще одну обов'язкову підставу (умову) для представництва прокурором інтересів держави в суді – нездійснення захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження. Законодавством не закріплено конкретний термін, протягом якого компетентні органи повинні захистити державні інтереси або не зробити цього, що надаватиме право прокурору звернутись за їх захистом до суду. А тому, вважаємо, прокурор може звернутися до суду і на наступний день після порушення таких інтересів держави. У позовній заяві доцільно прямо вказувати, що захист порушених державних інтересів відповідними посадовими особами або органом не здійснюється, незважаючи на очевидність таких порушень. При цьому причини бездіяльності компетентних посадових осіб або органів (відсутність коштів для сплати судового збору, халатність (необачність), незнання закону) не мають правового значення для встановлення наявності підстав представництва.

Іншою обов'язковою підставою (умовою) представництва прокурором інтересів держави в суді є захист державних інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, неналежним чином. Наприклад, це невиконання вимог суду, внаслідок яких позов на захист інтересів держави залишено без розгляду, неявка в судові засідання, необґрунтоване відкликання позовної заяви тощо.

Зауважимо, що наслідком невиконання прокурором вимог закону щодо обґрунтування наявності підстав для здійснення

представництва інтересів держави в суді є повернення позовної заяви судом.

Отже, вважаємо, що для ефективної реалізації прокурором конституційної функції представництва інтересів держави в суді має бути дотримана низка обов'язкових умов. Цими умовами є виявлення порушення інтересів держави або загроза їх порушення у сукупності з фактом нездійснення або неналежним чином здійснення захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження. При цьому з метою своєчасного захисту державних інтересів доцільно було б визначити у чинному законодавстві строк вжиття за-

ходів з боку відповідних державних органів або органів місцевого самоврядування для поновлення порушених інтересів держави, після спливу якого прокурор зможе звернутись за захистом цих інтересів до суду.

Разом з тим, приводячи профільний Закон України «Про прокуратуру» у відповідність із оновленими конституційними положеннями, доцільно в ньому закріпити поняття державних інтересів, за захистом яких прокурор має право звертатись до суду. Однак не варто чітко обмежувати інтереси держави низкою сфер діяльності (земельна, бюджетна сфери тощо), доречно було б законодавчо закріпити право прокурора на захист суспільного, публічного інтересу, що охороняється державою.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
2. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
3. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page>
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
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://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0007600-12>
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 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) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>
7. Рішення Господарського суду Чернівецької області від 28 березня 2016 року у справі № 926/141/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56909406>
8. Постанова Львівського апеляційного господарського суду від 22 серпня 2016 року у справі № 926/141/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60171939>
9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697>
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004
12. Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 року, ратифікований Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_535
13. Постанова Верховного Суду України від 16 грудня 2015 року у справі № 6-2510ц15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54689087>
14. Постанова Верховного Суду України від 29 червня 2016 року у справі № 6-1376ц16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>

ПИТАННЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

15. Постанова Верховного Суду України від 5 жовтня 2016 року у справі № 916/2129/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62058323>

16. *Севрук О.Р.* Інтерес як предмет прокурорського представництва за новим Законом України «Про прокуратуру» / О.Р. Севрук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 2(44). – С. 30–36.

17. *Стефанчук М.М.* Об'єкт реалізації прокуратурою України функції представництвом / М.М. Стефанчук // Право України. – 2016. – № 10. – С. 186–192.

Олена КАЗАК

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОКУРОРОМ ПІДСТАВ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ

Досліджено процедуру встановлення прокурором підстав представництва інтересів держави в суді. Зазначено про необхідність належного обґрунтування підстав представництва прокурором державних інтересів як запоруки їх ефективного захисту в судовому порядку.

Ключові слова: прокурор; підстави; обґрунтування; представництво інтересів.

Елена КАЗАК

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ОСНОВАНИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ

Исследована процедура установления прокурором оснований для представительства интересов государства в суде. Указано о необходимости надлежащей аргументации оснований представительства прокурором государственных интересов как залога их эффективной защиты в судебном порядке.

Ключевые слова: прокурор; основания; обоснование; представительство интересов.

Olena KAZAK

DETERMINATION BY A PROSECUTOR OF THE GROUNDS FOR REPRESENTATION OF THE STATE INTERESTS IN COURT

The article focuses on the procedure according to which a prosecutor may determine the grounds for representation of the interests of the State in court. It also details on why it is necessary to provide an appropriate rationale of the grounds for a prosecutor's representation of the State interests as a cornerstone of efficient protection of such interests in court.

Keywords: prosecutor; grounds; rationale; representation of the State interests.

