

### ЕКОНОМІЧНІ ІНТЕРЕСИ ДЕРЖАВИ ЯК ОБ'ЄКТ ЗАХИСТУ ПРОКУРОРОМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено визначенню підстав представництва інтересів держави прокурором в адміністративному судочинстві України. На підставі аналізу досліджень, здійснених в сучасній правовій науці, визначено поняття «економічний інтерес держави».

*Ключові слова:* прокурорське представництво, інтереси держави, адміністративне судочинство, економічні інтереси держави.

Важливою запорукою ефективної реалізації покладеної на органи Прокуратури України представницької функції можна справедливо вважати досягнення чіткого і повного уявлення про об'єкт представництва — права громадянина, інтереси держави. Від цього залежить не лише правильність обґрунтування позовних вимог або визначення позиції прокурора під час судового розгляду, але й загалом результативність проведеної в цьому напрямі роботи. Загальновідомо, що в Україні права громадянина дістали свого закріплення за допомогою широкого кола нормативно-правових документів, а їх зміст у розумінні об'єкту захисту прокурором має чітке визначення. Так само, категорією «державні інтереси» нерідко оперують як науковці, так і практики.

Практика роботи органів прокуратури та суду переконливо свідчить про те, що значна питома вага адміністративних позовів органів прокуратури належить саме позовам, поданим на захист економічних інтересів держави. Проте, критично оцінюючи якість таких позовів, слід зазначити, що більшість з них чітко не визначають об'єкта захисту. Обґрунтування позовних вимог зводиться переважно до визначення кола правових відносин, органа державної влади чи місцевого самоврядування, на який державою покладено здійснення певних повноважень, а також норм права, які регулюють ці відносини. Звісно, така практика не перешкоджає захисту інтересів держави — адже більшість адміністративних позовів задовольняються судами. Водночас продовжують мати місце і непоодинокі випадки відмови судами у задоволенні позовів саме через їх недоведеність або внаслідок неналежного та недостатнього обґрунтування наявності державних інтересів.

Слушною є думка Н. О. Саніахметової, яка зазначає, що держава, як владно-політична організація суспільства, виступає в якості універсального механізму виявлення та реалізації різноманітних потреб та інтересів [1, с. 10]. На державу, в особі її відповідних органів покладається налагодження за допомогою правових норм досить складної та розгалуженої системи організаційних відносин, які охоплюють різні сфери суспільного життя, включаючи економіку, соціально-культурне будівництво та адміністративно-політичну діяльність [2, с. 150]. Отже, проаналізуємо більш детально практику реалізації таких функцій на прикладі однієї з державних структур — Прокуратури України.

На теперішній час склалася ситуація, коли органами прокуратури активізовано діяльність з представництва інтересів різноманітних органів державної виконавчої влади в адміністративних справах, а саме: пенсійних фондів, головних державних інспекцій на автомобільному транспорті, фондів соціального захисту інвалідів, районних центрів зайнятості тощо. Стаття 48 Кодексу адміністративного судочинства (далі — КАС) України визначає, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, підприємства, установи та організації мають здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки. Чинним законодавством України передбачено можливість суб'єктів владних повноважень самостійно звертатися до суду по захист своїх прав та інтересів.

На підставі наведеного можна твердити, що законодавець наділив суб'єктів владних повноважень адміністративно-процесуальною правоздатністю та дієздатністю для самостійно-

© Є. Ю. Сибірцева, 2013

го звернення до суду по захист своїх прав і законних інтересів. Поряд із цим, у випадку невиконання суб'єктами владних повноважень покладених на них функцій і завдань прокурор зобов'язаний вжити заходів реагування не тільки під час здійснення правозахисної діяльності, але і шляхом представництва інтересів держави. Тому потребує більш детального висвітлення питання про те, чим саме зумовлене це представництво, а також про реальність або суб'єктивізацію «існування загроз» порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, які є відповідачами в таких справах. На нашу думку, відповідаючи на це питання, слід виходити зі змісту норми ст. 3 Конституції України, в якій прямо визначено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави...» [3]. Спрямованість пріоритетів у діяльності різноманітних інститутів державної влади на забезпечення й захист прав і свобод окремих людей має ґрунтуватися й на тому, що під час здійснення відповідними суб'єктами покладених на них організаційно-розпорядчих повноважень у відповідних сферах будь-чий особисті інтереси жодним чином не розмежовуються, а мають розглядатися в їх сукупній єдності, оскільки набувають форми більш широкого за змістом поняття — йдеться, насамперед, про державний інтерес.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право звертатися до суду в передбачених законом випадках. Статтею 36–1 зазначеного закону встановлено підстави представництва інтересів держави — наявність порушень або загрози порушень інтересів держави [4].

Своєю чергою, інтереси держави, враховуючи їх багатогранність, не є однаковими в різних сферах суспільного життя — так, економіка, соціально-культурна чи адміністративно-політична діяльність визначають певні відмінності у змісті тих або інших складових публічного інтересу як явища більш високого рівня. Однією з таких складових публічного інтересу є певна сукупність державних інтересів в економічній сфері, а їх захист водночас віднесено до найбільш важливих завдань відповідних державних органів, зокрема Прокуратури України. Наказом Генерального прокурора України від 07.11.12 р. за № 3гн «Про організацію прокурорського нагляду

за додержанням і застосуванням законів» визначено основні напрями нагляду за додержанням і застосуванням закону, зокрема захист фінансово-економічних інтересів держави [5].

Дослідження питань прокурорського представництва в адміністративному судочинстві на сьогодні вже не вважається принципово новим напрямом наукового пошуку — його різним аспектам присвячено праці О. Анпілогова [6], М. Косюти [7], М. Руденка [8] й інших учених. Водночас проблеми вдосконалення роботи прокуратури з питань представництва економічних інтересів держави наразі не дістали ґрунтовного вивчення з виробленням конкретних висновків і пропозицій.

Економічні інтереси держави є окремим, своєрідним об'єктом захисту в межах виконання прокуратурою покладеної на неї судової представницької функції; саме цьому об'єктові притаманні деякі характерні риси, врахування яких є необхідним під час організації відповідної роботи. Залежно від сфери, в якій виникають спірні правовідносини, економічні інтереси держави можуть ставати таким об'єктом захисту прокурором у тій чи іншій процесуальній формі. При цьому ані чинний Закон України «Про прокуратуру», ані накази Генерального Прокурора України, якими регламентовано питання практичної діяльності прокурорів, не містять ознак і підстав для розмежування економічного інтересу (як об'єкту захисту прокурором) за різними формами судочинства. На нашу думку, навряд чи взагалі логічно ставити питання про необхідність такого розмежування. Слід підкреслити, що *міжгалузевий і, певною мірою, універсальний характер такої категорії, як економічні інтереси держави, потребує комплексного й такого, що має враховувати особливості цього об'єкту захисту не лише в адміністративному, але і в інших формах судочинства* — передусім, господарському, з яким існує найбільше спільних рис, а також цивільному і кримінальному. З урахуванням цього, у прокурорській практиці з представництва в суді інтересів держави відчувається нагальна потреба у виробленні єдиного розуміння сутності економічного інтересу як об'єкту захисту для забезпечення правильного та однорідного його застосування. Іншими словами, для досягнення правильності організації дій прокурорів, — як під час підготовки до вступу в будь-який процес, так і під час їх участі в судовому розгляді справи, що стосується економічних інтересів держави, — має бути сформульовано універсальне визна-

чення категорії «економічні інтереси держави». З огляду на це, намаганням заповнити наявну в чинному законодавстві прогалину обумовлена мета проведення нашого дослідження.

Окрему увагу до питань, пов'язаних із визначенням змісту й особливостей економічного інтересу як правової категорії, свого часу було приділено в дослідженні фахівця в галузі господарського права Г. Васильєва, яким розроблено концепцію представництва органами прокуратури економічних інтересів держави й окремих суб'єктів господарювання. Економічні інтереси, на його думку, дістають вираження у забезпеченні суспільного господарського порядку або господарського правопорядку [9, с. 132]. Такі висновки є цілком актуальними й дотепер, незважаючи на той факт, що на момент дослідження (1997 р.) кодекс адміністративного судочинства ще не було прийнято.

Сутність і зміст базової категорії «економічний інтерес» з інших позицій вивчали науковці, які працювали переважно в галузі економічної теорії. Так, М. Єрмошенком було ґрунтовно проаналізовано категорію «національні економічні інтереси» (національні інтереси в економічній сфері) та визначено, що вона належить однаковою мірою до економічної теорії й політології, тісно пов'язана із категоріями економічного суверенітету, економічної безпеки, економічної сфери життя країни загалом. Виходячи з цього, вченим запропоновано виділення різних складових економічної сфери, до яких віднесено бюджетний, грошово-кредитний, інвестиційний, валютний, банківський, фондівий, страховий, внутрішньо економічний, зовнішньоекономічний та соціально-економічний сектори, а також сформульовано критерії, що їх характеризують [10]. Однак незважаючи на те, що у наведеному дослідженні було проаналізовано широке коло питань, пов'язаних із виділенням груп і видів економічних інтересів, з'ясуванням їх природи та особливостей, чіткого визначення змісту цієї категорії здійснено не було.

В економічній теорії під зазначеною базовою категорією розуміють реальний, зумовлений відносинами власності та принципом економічної вигоди, мотив і стимул соціальних дій щодо задоволення потреб, який є породженням і соціальним проявом потреби; це — усвідомлені потреби існування різних суб'єктів господарювання. При цьому економічні інтереси не є тотожними потребам і їх задоволенню. По-перше, економічні інтереси відображаються у поставлених цілях і діях, спрямованих на задоволення потреб. По-

друге, економічний інтерес завжди відображає відповідний рівень і динаміку задоволення потреб. Інтереси — це усвідомлені потреби (умови) існування суб'єктів господарювання. У сфері економічних відносин потреби проявляються як інтереси, що виступають мотивом до діяльності, спрямованої на задоволення потреб [11, с. 92–93].

Дослідниками висловлюються й інші відмінні від наведених, але такі, що доповнюють попередників, думки. Так, О. Варич висновує про те, що економічний інтерес є породженням і соціальним проявом потреби; він виникає, коли задоволення потреби усвідомлюється як конкретна мета. При цьому державний інтерес, на думку автора, проявляється через суспільно-економічні інтереси, тобто через частину інтересів держави та інших суб'єктів господарювання, а також через інтереси державної системи (які є корпоративним додатком до інтересів держави) і, нарешті, через інтереси самоконтролю та оптимізації інститутів громадянського суспільства [12, с. 139–140]. Привертає увагу й підхід В. Субочева, який у своєму монографічному дослідженні, присвяченому аналізу законних інтересів у широкому вигляді, висновує, що законні інтереси є наслідком юридичного втілення інтересів у норми права. Причому суб'єктивне право — це гарантовані законом вид і міра можливої або дозволеної поведінки особи. Гарантувати вид і міру певної поведінки особи закон може лише у разі, коли, переконавшись у доцільності захисту і охорони відносин, що склалися, та використаних або найбільш прийнятих для використання у кожному конкретному випадку способів задоволення інтересів індивідів, держава втілює в законі усталену практику. Фактично автор вказує на те, що процес легітимації (закріплення у чинному законодавстві) інтересів є вторинним, похідним. Згідно з цим підходом категорія інтересу виходить за межі суб'єктивного права [13, с. 79–81]. Втім, на наш погляд, наведений доктринальний підхід В. Субочева, хоча й містить ознаку об'єктивності, що притаманна інтересу (так званому «законному» інтересу чи охоронюваному законом інтересу), але, по суті, лише вказує на позаполітичний зміст цієї категорії.

Розглядаючи питання представництва прокурором інтересів держави у суді в бюджетній сфері, О. Кучер виділяє лише підстави представництва та види позовних заяв: про примусове стягнення збитків з винних осіб; про стягнення з суб'єктів господарювання накладених фінансо-

вих санкцій за наслідками проведених перевірок; про стягнення до бюджету обов'язкових платежів; про розірвання договорів оренди державного та комунального майна тощо [14, с. 144–146]. Автор у загальних рисах характеризує особливості наглядової діяльності органів прокуратури за додержанням законодавства в бюджетній сфері. Так, ним правильно зазначено, що підставами захисту інтересів держави в бюджетній сфері є їх порушення або загроза порушення. Ґрунтовно було проаналізовано види позовних заяв, предмет спору яких, у свою чергу, може стосуватись крім цього й інтересів держави у сфері земельних відносин, оренди державного та комунального майна. Але при цьому змісту цих категорій не розкрито, оскільки не було визначено ані поняття «економічний інтерес держави», ані «інтереси держави в бюджетній сфері».

Аналіз результатів наведених вище досліджень дає підстави констатувати, що так само, як і в економічній теорії, у правовій науці до теперішнього часу не досягнуто єдності у позиціях фахівців щодо визначення змісту категорії «економічний інтерес держави». Водночас практика діяльності органів прокуратури переконливо доводить, що від правильності його розуміння залежить ефективність захисту інтересів держави прокурором у суді, адже саме економічний інтерес може бути окремим об'єктом захисту. Стосовно ж того, яким чином правильне та чітке його обґрунтування в позовній заяві впливає на подальший розгляд справи та наступне виконання рішення суду, то може бути наведено окремий приклад. Так, прокурор Ворошиловського району м. Донецька звернувся до суду з позовною заявою в інтересах держави в особі Управління Пенсійного фонду України у Ворошиловському районі м. Донецька до ПАТ із газопостачання та газифікації «Донецькміськгаз» про стягнення заборгованості з відшкодування фактичних витрат на виплату і доставку пільгових пенсій, призначених за списком № 2 у розмірі 26 796,22 грн. Відповідач надав суду заперечення проти позову, в яких зазначив, що позов підлягає залишенню без розгляду на підставі п. 2 ч. 1 ст. 155 КАС України, оскільки прокурор, заявляючи даний позов в інтересах держави, не обґрунтував наявність порушень або загрози порушень економічних інтересів держави внаслідок протиправних дій або бездіяльності відповідача. На думку відповідача, ПАТ «Донецькміськгаз», Пенсійний фонд України є самостійною фінансово-банківською системою, не входить до

складу державного бюджету України, формуються за рахунок коштів, що відраховуються підприємствами й організаціями на заходи соціального страхування. Пенсійний фонд є самостійною самоврядною організацією, яка має право звертатись до суду з позовом.

Постановою Донецького окружного адміністративного суду від 26.06.12 р. позовні вимоги прокурора Ворошиловського району м. Донецька було задоволено в повному обсязі. Судом встановлено, що згідно зі ст. 121 Конституції України, ст. 60 КАС України на органи прокуратури покладено функції представництва інтересів держави в суді. Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Таким чином, держава реалізує свою політику загальнообов'язкового державного пенсійного страхування через названий Фонд. Внаслідок аналізу норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Положення про Пенсійний фонд України, судом зроблено висновок про те, що територіальні органи пенсійного фонду здійснюють функції контролю за правильністю, повнотою нарахування і своєчасністю сплати страхувальниками внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Тобто прокурор Ворошиловського району м. Донецька мав законні підстави для звернення із зазначеним позовом до суду.

Отже, наведений приклад свідчить на користь попередньо висловленої нами тези про наявність підстав вважати поняття «економічний державний інтерес» комплексним, оскільки його зміст набуває різноманітних проявів у багатьох сферах діяльності: політичній, зовнішньоекономічній, податковій, бюджетній, інформаційній тощо; крім того, економічні інтереси втілюються повною мірою у сфері національної безпеки держави, що поєднує всі інші вищепераховані. У Законі України «Про основи національної безпеки України» визначено поняття «національні інтереси» — це життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності Українського народу, як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначені потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток [15]. Також у законі досить ґрунтовно та конкретно перелічені основні напрями державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері, але все це може бути

предметом окремого дослідження. Крім того, за своїм змістом категорії «національний інтерес» і «державний інтерес» не є рівнозначними.

Таким чином, як у законодавстві, так і з позицій наукової правової теорії поняття «інтерес» розглядається, перш за все, як певна цінність і потреба. Проте на практиці, під час підготовки адміністративного позову та визначення предмету спору, досить важко обґрунтувати такі потреби держави. До того ж, *під час представництва інтересів держави в суді прокурор повинен чітко вказати на конкретний орган державної влади, місцевого самоврядування, підприємство, установу чи організацію — носія таких цінностей і потреб. Саме останні мають прояв у діяльності перерахованих суб'єктів, виконанні наданих законодавством повноважень.*

Підсумовуючи викладене, *може бути запропоновано під науковою категорією «економічні інтереси держави» як об'єкту захисту прокурором у суді вважати сукупність потреб і прагнень держави в особі органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій щодо отримання від участі в економічних відносинах певних цінностей і благ.* Економічні інтереси держави набувають своєї реалізації шляхом виконання зазначеними суб'єктами наданих їм законодавством владних повноважень. Своєю чергою, перспективами подальших досліджень у межах цієї проблематики має стати розроблення пропозицій щодо сприяння закріпленню у відповідних нормативно-правових актах, якими врегульовано питання організації представницької діяльності органів прокуратури в суді, змісту категорії «економічні інтереси держави» та відповідних науково-методичних рекомендацій стосовно практичного здійснення захисту такого об'єкта.

### Список використаних джерел

1. Саніахметова Н. О. Поняття державного регулювання підприємництва / Н. О. Саніахметова // Українське комерційне право. — 2005. — № 6. — С. 10–17.
2. Васильєв А. С. Государственно-правовое управляющее воздействие на экономику и хозяйственную деятельность / А. С. Васильєв // Право и экономика: актуальные проблемы науки и практики : сб. науч. ст. / сост. И. С. Канзафарова. — Одесса : Астропринт, 2008. — С. 149–167.
3. Конституція України : офіційний текст // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

5. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 р. № 3гн [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.

6. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Анпілогов Олег Вікторович ; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2008. — 19 с.

7. Косюта М. В. Способи правового регулювання представницької функції прокуратури України / М. В. Косюта // Вісник прокуратури. — 2007. — № 4. — С. 8–13.

8. Руденко М. В. Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура і адвокатура» / Руденко Микола Васильович ; Національна юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2001. — 36 с.

9. Васильєв Г. А. Реализация хозяйственного законодательства с помощью средств прокурорского воздействия : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Хозяйственное право; арбитражный процесс» / Васильєв Геннадий Андреевич ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк, 1997. — 157 с.

10. Єрмошенко М. М. Національні економічні інтереси : реалізація і захист [Електронний ресурс] / М. М. Єрмошенко. — Режим доступу : [http://www.nam.kiev.ua/ape/n\\_01\\_1-2/yermosh.htm](http://www.nam.kiev.ua/ape/n_01_1-2/yermosh.htm).

11. Анпілогов О. Про економічні інтереси як об'єкт правозахисної діяльності прокурора / О. Анпілогов // Вісник національної академії прокуратури України. — 2011. — № 4. — С. 89–94.

12. Варич О. Г. Теоретико-правові аспекти взаємодії економічних інтересів держави і суспільства / О. Г. Варич // Правова держава. — 2011. — № 21. — С. 138–143.

13. Субочев В. В. Законные интересы : монография / В. В. Субочев. — М. : Норма, 2008. — 496 с.

14. Кучер О. Г. Поняття, підстави та процесуальні форми представництва прокурором інтересів держави у суді в бюджетній сфері / О. Г. Кучер // Митна справа. — 2012. — № 3 (81). — С. 144–150.

15. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-ІV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.

*Стаття надійшла до редакції 16.01.2013 р.*