

26. Гражданский процесс России : [учебник] / под ред. М.А. Вкут. – М. : Юристъ, 2004. – 459 с
27. Киминчижи Е.Н. Осуществление права на защиту в гражданском процессе профессиональными представителями / Е.Н. Киминчижи // Юрист. – 2007. – № 6. – С. 54–58.
28. Козлов А.Ф. Субъекты советского гражданского процессуального права по основам гражданского судопроизводства и новым ГПК союзных республик / А.Ф. Козлов // Советское государство и право. –1965. – № 6. – С. 100–106.

УДК 343.163

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРОРА ІЗ ЗАХИСТУ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

IMPLEMENTATION OF PROSECUTOR'S REPRESENTATIVE FUNCTION TO PROTECT LEGAL INTERESTS OF STATE

Казак О.А.,
*провідний науковий співробітник відділу
досліджень проблем діяльності прокуратури щодо представництва
інтересів громадянина та держави в суді
Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України,
радник юстиції*

У статті висвітлено організацію роботи прокурора при здійсненні конституційної функції – представництва законних інтересів держави в суді. Визначено, що Закон України «Про прокуратуру» містить вичерпний перелік умов, за наявності яких прокурор вправі здійснювати представництво законних інтересів держави. Проаналізовано сучасні проблеми, що виникають у діяльності прокурорів під час захисту інтересів держави в суді, а також запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: підстави, представницька функція, судовий збір, інтереси держави.

В статье отражена организация работы прокурора при осуществлении конституционной функции – представительство законных интересов государства в суде. Определено, что Закон Украины «О прокуратуре» содержит исчерпывающий перечень условий, при наличии которых прокурор вправе осуществлять представительство законных интересов государства. Проанализированы современные проблемы, возникающие в деятельности прокуроров при защите интересов государства в суде, а также предложены пути их решения.

Ключевые слова: основания, представительская функция, судебный сбор, интересы государства.

The article highlights organization of prosecutor's work in performing constitutional function – representation of legal interests of state in court. It is determined that Law of Ukraine on Prosecution contains exhaustive list of conditions under which prosecutor shall have a right to represent legal interests of state. Analyzed current problems that arise in work of prosecutors in protecting state's interests in court, as well as proposed ways of their solution.

Key words: grounds, representative function, court fee, interests of state.

Актуальність теми. Прокуратура України на сучасному етапі розвитку нашої держави є чи не єдиним органом, який намагається, не дивлячись на стрімкий темп реформування, захищати інтереси держави за допомогою наданих Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» функцій.

Тільки за 9 місяців поточного року судами задоволено 9 354 позови, пред'явлених прокурорами з метою захисту інтересів держави, на загальну суму 8,49 мільярда гривень. Крім того, у провадженні судів станом на 1 жовтня 2015 року перебувало 4 006 справ за прокурорськими позовами вказаної категорії на загальну суму 12,08 мільярда гривень [1].

У ході забезпечення реального захисту законних інтересів держави шляхом представництва прокурор стикається з новими законодавчими труднощами. На здійснення цієї конституційної функції суттєво впли-

ває звуження прокурорських повноважень новим Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» (далі – Закон). У зв'язку із повною ліквідацією функції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями прокурорам стало важче виявляти факти порушення чи загрози порушення державних інтересів, а також отримувати докази, необхідні для належного обґрунтування їх судового захисту.

Мега статті полягає у дослідженні реалізації представницької функції прокурора із захисту законних інтересів держави.

Така функція прокурора, як представництво інтересів держави в суді, досліджувалась цілим рядом учених, зокрема М.М. Говорухою, В.В. Долежаном, Т.О. Дунасом, О.С. Іщуком, П.М. Каркачем, В.П. Коржем, М.В. Косютою, І.Є. Марочкіним,

Н.С. Наулік, О.П. Натрус, Л.А. Ореховським, Ю.Є. Полянським, О.О. Прасовим, М.В. Руденком, М.М. Руденком та іншими. З набранням чинності новим Законом України «Про прокуратуру» відкриваються й нові напрями для наукових досліджень у сфері захисту прокурором державних інтересів за допомогою представницької функції.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про прокуратуру» містить вичерпний перелік умов, за наявності яких прокурор вправі здійснювати представництво законних інтересів держави:

- у випадку, коли орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не здійснює захист законних інтересів держави;

- коли такий орган неналежним чином здійснює захист законних інтересів держави;

- у разі, коли відсутній орган, який мав би відповідні повноваження здійснювати захист інтересів держави у певній сфері [2].

Вказаним законом доповнено Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» статтею 28, що надає право міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади та їх територіальним органам звертатися до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [3].

Таким чином, прокурор вправі здійснювати захист у судовому порядку інтересів держави лише у випадках, коли це належним чином не зроблено уповноваженим органом державної влади, місцевого самоврядування або такий орган відсутній.

Частиною 4 статті 23 Закону передбачено, що виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії [2]. Проте відсутність у Законі такої норми, як обов'язковість вимог прокурора, дещо нівелює вказане право прокурора. Суб'єкт владних повноважень може на свій розсуд приймати рішення про надання чи відмову у наданні запитованої прокурором інформації.

На думку О.Г. Кучера, підставами представництва прокуратурою державних інтересів у суді є умови, за наявності яких у прокурора виникають право й водночас обов'язок звернення до суду для захисту прав і законних інтересів держави. При цьому Конституція України не конкретизує, коли прокурор може представляти в суді інтереси держави, а п. 2 ст. 121 Конституції України містить відсылку на норму, тому зазначені випадки повинні передбачатись у відповідних законодавчих актах. Оскільки держава бере участь у численних правовідносинах, що регламентуються різними нормативними актами, конституційне положення щодо

визначених законом випадків варто розглядати, як підстави представництва прокурором у суді інтересів держави [13, с. 38].

Відповідно до вимог Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон), ст. ст. 45, 46 Цивільного процесуального кодексу України, ст. ст. 17, 60 Кодексу адміністративного судочинства України і ст. ст. 2, 29 Господарського процесуального кодексу України підставою для представництва прокурором інтересів держави є наявність порушень або загроза порушень інтересів держави [2, 4, 5, 6]. За відсутності у прокурора повноважень на проведення перевірки з питань додержання і застосування законів державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями дуже складно з'ясувати наявність порушення або загрозу порушення інтересів держави, якщо вони не є очевидними.

У позовній заяві на захист інтересів держави прокурор вправі самостійно визначити, у чому полягає порушення інтересів держави та обґрунтувати необхідність їх захисту. Також необхідно зазначити орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або повноважень у нього щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позові та набуває статусу позивача (ч. 2 ст. 45 ЦПК України, ч. 2 ст. 60 КАС України, ч. 2 ст. 29 ГПК України) [4, 5, 6]. Таке право прокурора зазначено і в рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [7].

Варто зазначити, що в ч. 4 ст. 23 Закону закріплено обов'язок прокурора навести у позовній заяві належним чином обґрунтовані підстави для представництва ним інтересів держави в суді в кожному конкретному випадку. Крім того, мають бути обов'язково наведені докази, що свідчать про відсутність захисту інтересів держави або їх неналежний захист із боку уповноваженого на це органу або відсутність такого органу взагалі. Також перед зверненням до суду за захистом державних інтересів прокурору належить повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень, якщо такий є. Про такий факт повідомлення суб'єкта владних повноважень обов'язково вказується й у позовній заяві прокурора, а також долучаються відповідні докази такого повідомлення.

Невиконання прокурором вказаних вимог закону призводить до залишення судом позовної заяви без руху, а в подальшому її повернення на підставі ст. 121 ЦПК України, ст. 108 КАС України, ст. 63 ГПК України [4, 5, 6]. Так, ухвалою судді Тростянецького районного суду Сумської області від 8 вересня 2015 року залишено без руху позовну заяву прокурора вказаного району в інтересах держави в особі регіонального відділення Фонду державного майна України по Сумській області до ОСОБИ 1 про стягнення заборгованості згідно з договором оренди державного майна. Підставами для залишення позову прокурора без руху стала відсутність обґрунтування підстав звернення до суду [8].

Прокурор Сихівського району міста Львова також у вересні цього року звернувся до господарського суду Львівської області з позовом в інтересах держави в особі Департаменту економічної політики Львівської міської ради до ТОВ «Омега-Львів» про стягнення 200 тис. грн. Відповідно до ухвали суду від 7 вересня 2015 року позовну заяву повернуто прокурору без розгляду, оскільки ні з тексту, ні з доданих матеріалів не вбачається порушення інтересів держави, які не здійснює або неналежним чином здійснює орган місцевого самоврядування [8].

Отже закон передбачає, що прокурор може здійснювати представництво законних інтересів держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для цього.

Пунктом 3 наказу Генерального прокурора України від 28.05.2015 року № бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» прокурорів зобов'язано отримувати відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень з:

- 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, у тому числі 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 [9].

Також, на нашу думку, для представницької діяльності прокурор може використовувати матеріали ревізій органів Державної фінансової інспекції України, що надсилаються до прокуратури для прийняття відповідних процесуальних рішень, якщо вбачається необхідність застосування цивільно-правових заходів. Обов'язок надсилання інформації з матеріалами передбачений п. п. 5.3–5.4 «Порядку взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України», затверджений спільним наказом від 19 жовтня 2006 року за № 346/1025/685/53 [10].

Одним із джерел отримання інформації стосовно підстав захисту прокурором інтересів держави шляхом представницької діяльності є матеріали кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення. Пунктом 12 наказу Генерального прокурора України від 28.05.2015 року № бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» керівників самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, прокуратур обласного рівня за наявності підстав для захисту прав громадян та інтересів держави шляхом підготов-

ки та 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 із документами, оформленими та засвідченими відповідно до вимог чинного законодавства, що подаються до суду як докази [9].

Слідчі підрозділи прокуратур мають сприяти відповідним підрозділам представництва у збиранні таких матеріалів, надавати з дотриманням таємниці слідства всі необхідні документи або завірені належним чином їх копії, що можуть бути доказами у справах. Це також стосується прокурорів підрозділів підтримання державного обвинувачення – у випадку виявлення фактів невідшкодування збитків, заподіяних Державному бюджету передавати копії вироків (ухвал) та інших доказових матеріалів. За необхідності підрозділи, що передали матеріали, мають негайно надати на вимогу підрозділів представництва додаткові матеріали з метою забезпечення позовів, заяв та інших процесуальних документів, що готуються для направлення до суду.

Також для з'ясування підстав захисту державних інтересів вбачається за необхідне здійснювати моніторинг судових рішень (ухвали, постанови). З цією метою можна використовувати пошуковий інтернет-сайт Єдиний державний реєстр судових рішень, офіційні сайти органів судової влади, офіційні друковані видання, зокрема Вісник Верховного Суду України, рішення Верховного Суду України, Вісник Вищого адміністративного суду України, Судова практика Вищого адміністративного суду України, Вісник господарського судочинства тощо.

Підстави захисту прокурором інтересів держави шляхом представництва у суді можуть вбачатись також із повідомлень засобів масової інформації (телебачення, радіо, друковані ЗМІ та Інтернет). Виявивши таке повідомлення прокурору необхідно ретельно та всебічно вивчити його обставини на предмет вжиття заходів представницького характеру. З цією метою варто направити запити до органів місцевої влади, контролюючих органів стосовно надання інформації з приводу викладених фактів.

Аналізуючи отриману інформацію, прокурору належить об'єктивно оцінити своєчасність та висвітленість вжитих уповноваженими органами цивільно-правових заходів на захист державних інтересів. У випадку виявлення фактів бездіяльності органів державної влади та контролю потребує вирішення питання про вжиття відповідних заходів представницького характеру до посадових осіб, з вини яких не захищено та не поновлено інтереси держави. Для цього доречним було б провести перевірку в порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів, право на проведення якої надавав Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ «Про прокуратуру». Однак зараз прокурор позбавлений таких повноважень.

Таким чином, для належної підготовки до здійснення прокурором представницьких повноважень

на захист інтересів держави є необхідним вчинення цілого ряду дій:

1) встановлення факту нездійснення захисту або неналежного здійснення захисту інтересів держави органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження;

2) опрацювання законодавства, яке регулює спірні правовідносини, в тому числі ознайомлення із судовою практикою щодо розгляду позовів окремих категорій, постановами і роз'ясненнями пленумів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів та іншими нормативно-правовими документами;

3) визначення сторони за позовом та підсудності справи;

4) окреслення правової позиції у справі (предмет, підстави та зміст позову);

5) повідомлення про наявність підстав для представництва законних інтересів держави суб'єкта владних повноважень, якщо такий є;

6) збирання доказів у справі та складання проекту самої позовної заяви;

7) вжиття передбачених законом заходів до забезпечення позову.

Розробляючи проект позову, прокурору обов'язково належить перевірити закон, що регулює спірні правовідносини, чи не скасовано дію цього закону або його окремих положень, вивчити судову практику щодо розгляду такої категорії спорів, враховуючи також дані Єдиного державного реєстру судових рішень, обґрунтувати наявність підстав для представництва і нездійснення або неналежне здійснення органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, наданих їм законом. Якщо при розгляді справи виявлено невідповідність нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту, потрібно керуватися актом, який має вищу юридичну силу.

Отже, у позовній заяві важливо точно визначити норми матеріального та процесуального права, на підставі яких подається позов, і обов'язково їх навести. З цією метою варто постійно моніторити доступні інформаційні ресурси на предмет прийняття органами державної влади в межах своєї компетенції нових нормативно-правових актів або внесення змін до існуючих, що регулюють відносини в державі.

Разом із тим наголосимо, що неправильне застосування норм матеріального та процесуального законодавства є підставою для відмови у задоволенні заявлених прокурором вимог.

На нашу думку, найскладнішим етапом у підготовці прокурора до реалізації представницької функції на захист державних інтересів є збір доказів.

Втративши функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, а також можливість витребувати документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення, мати доступ до відповідних інформаційних баз даних державних органів; вимагати проведення перевірок, ревізій; отримувати від посадових та службових осіб і громадян усні або письмові пояснення прокурору, стає неможливим обґрунтування, в чому полягає порушення державних інтересів та необхідність їх захисту, хоча такі порушення дійсно є.

Крім того, з 1 вересня 2015 року набрала чинності нова редакція статті 5 Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір», «відповідно до якої органи прокуратури позбавлені пільг на сплату судового збору при здійсненні представницьких повноважень [12]. Такі зміни внесені Законом України від 22 травня 2015 року № 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» [11].

Тому при зверненні до суду з позовними заявами (заявами, поданнями), апеляційними та касаційними скаргами, заявами про перегляд судових рішень прокурору необхідно сплатити судовий збір згідно із ставками, встановленими статтею 4 Закону України «Про судовий збір».

Проте Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» видатки на сплату прокурорами судового збору не передбачені. Ця проблема позбавляє прокурорів своєчасно захищати законні інтереси держави шляхом представництва та зводить нанівець усі зусилля представницької діяльності.

Висновки. Очевидно, що для ефективного реального захисту державних інтересів за допомогою представницької функції прокурори не мають достатньо ні повноважень, ні коштів. Фактично прокурори стали заручниками законодавчих змін. Вбачається єдиний вихід із такої ситуації – це законодавчо розширити повноваження прокурора для реалізації конституційної функції представництва інтересів держави в суді. Вони необхідні виключно для виявлення порушення або загрози порушення державних інтересів, а також здобуття доказів цього. Крім того, законодавцям варто переглянути норму щодо позбавлення прокурорів пільг на сплату судового збору. На практиці здається сумнівною ефективність поповнення Державного бюджету України за рахунок судового збору, кошти на який виділятимуться для органів прокуратури з того ж таки Державного бюджету України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Статистична інформація про роботу прокурора у 2015 році. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
2. Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

4. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
6. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
7. Єдиний реєстр судових рішень. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49804604>.
8. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.
9. Наказ Генерального прокурора України № 6гн від 28.05.2015 року «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
10. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 року № 346/1025/685/53 «Про затвердження Порядку взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06>.
11. Закон України від 22.05.2015 року № 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/484-19>.
12. Закон України від 08.07.2011 року № 3674-VI «Про судовий збір». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.
13. Кучер О.Г. Представництво прокуратурою в суді інтересів держави у бюджетній сфері: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Національна академія прокуратури України. – Київ, 2014. – 38 с.

УДК 347.963(477)

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА ЯК УЧАСНИКА УГОДИ ПРО ВИЗНАННЯ ВИНУВАТОСТІ

THE LEGAL STATUS OF PROSECUTOR AS A PARTICIPANT OF PLEA BARGAIN

Кіслиця І.О.,

*аспірант кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена проблемі визначення правового статусу прокурора як учасника угоди про визнання винуватості. Проаналізовані наукові підходи до понять «статус», «правовий статус», «правовий статус прокурора». Автор акцентує увагу на структурі правового статусу прокурора в якості учасника угоди про визнання винуватості.

Ключові слова: статус, правовий статус, прокурор, угода про визнання винуватості, учасник угоди про визнання винуватості.

Статья посвящена проблеме определения правового статуса прокурора как участника соглашения о признании виновности. Проанализированы подходы к понятиям «статус», «правовой статус», «правовой статус прокурора». Автор акцентирует внимание на структуре правового статуса прокурора в качестве участника соглашения о признании виновности.

Ключевые слова: статус, правовой статус, прокурор, соглашение о признании виновности, участник соглашения о признании виновности.

The article is devoted to legal status of prosecutor as a participant of plea bargain. Approaches to concepts of «status», «legal status», «legal status of prosecutor». The author focuses on structure of legal status of prosecutor as a participant of plea bargain.

Key words: status, legal status, public prosecutor, plea bargain, participant of plea bargain.

Актуальність теми. Процес реформування органів прокуратури, що відбувається зараз, викликає широкий резонанс у суспільстві. У зв'язку з оновленням законодавства про прокуратуру загострилися наукові дискусії стосовно всієї системи органів прокуратури, її функцій та правового статусу прокурорів, у тому числі під час укладання угод про визнання винуватості. Виникла необхідність розроблення єдиного сучасного наукового підходу до поняття

«правовий статус прокурора». Саме тому актуальним є дослідження правового статусу прокурора, його повноважень як учасника угоди про визнання винуватості. Детальне дослідження цього питання дозволить сформулювати перелік елементів, що входять до поняття «правовий статус прокурора як учасника угоди про визнання винуватості».

Питання правового статусу прокурора та статусу прокуратури досліджували у своїх працях В.В.