

УДК 346.1.003.5

**Л. М. Ніколенко,**  
канд. юрид. наук,  
професор,

**Н. В. Іванюта,**  
старший викладач,

*Маріупольський державний університет*

### **ЗАХИСТ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ В ГОСПОДАРЬКОМУ СУДОЧИНСТВІ**

Дано аналіз деяких процесуальних аспектів, пов'язані із захистом публічної власності в господарському судочинстві, досліджено повноваження прокурора у господарському суду, а також такі поняття, як «державний інтерес», «інтереси держави».

*Ключові слова: публічна власність, господарське судочинство, прокурор, державний інтерес, представництво інтересів.*

Загальні тенденції розвитку державного й комунального секторів економіки України зводяться до зменшення кількісних показників. Незважаючи на певну динаміку, частка публічної власності досі продовжує займати вагомe місце у структурі економіки, що не виключає потребу вирішення гострих питань щодо необхідності захисту територіальних і національних інтересів в сфері господарської діяльності шляхом побудови сучасної соціально-економічної моделі і якісної законодавчої бази. Досягнення таких умов не можливе уявити без забезпечення ефективного судового захисту.

Питання публічної власності, процесуальні аспекти її захисту було досліджено у працях таких науковців, як В. К. Мамутов [1], В. Д. Мазаев [2], В. А. Устименко [3] тощо.

*Метою статті є висвітлення існуючої системи процесуального захисту публічної власності в господарському судочинстві через характеристику механізму його реалізації різними за своїм статусом особами й окреслення деяких напрямів її подальшого розвитку.*

Необхідність існування відносин публічної власності в певних сферах є загальновизнаним

© Л. М. Ніколенко, Н. В. Іванюта, 2013

фактом, тому нагальною потребою є трансформація держави й територіальних громад в ефективного власника, зокрема, і в ситуаціях захисту свого інтересу у випадках його порушення, невизнання або оспорювання.

Захист інтересів суб'єктів державної й комунальної власності в господарському судочинстві забезпечується певними суб'єктами управління, що обумовлюється правом оперативного управління або господарського відання, які легітимізують здійснення відповідних процесуальних дій.

Крім того, забезпечення законності та захисту інтересів держави в господарському судочинстві сприяє участь в ньому прокурорів. Так, ст. 121 Конституції України встановлює, що на прокуратуру України покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом [4]. Таку ж норму відтворює і п. 2 ч. 1 ст. 2 ГПК України. Ч. 2 ст. 2 ГПК України деталізує вищезгадане правило і встановлює, що прокурор, який звертається до господарського суду в інтересах держави, у позовній заяві самостійно визначає, у чому полягає порушення інтересів держави, і обґрунтовує необхідність їх захисту, а також вказує орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [5].

Відповідно до ст. 29 ГПК України прокурор бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, порушену за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадянина або держави. З метою вступу у справу прокурор може подати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд рішення Верховним Судом України, про перегляд рішення за нововиявленими обставинами або повідомити суд і взяти участь у розгляді справи, порушеної за позовом інших осіб. У разі прийняття господарським судом позовної заяви, поданої прокурором в інтересах держави в особі органа, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача.

У результаті неодноразового виникнення в судовій практиці неоднозначного розуміння ст. 2 ГПК України, Конституційний Суд України рішенням від 8 квітня 1999 р. № 3-рп роз'яснив, що положення ст. 2 ГПК в контексті п. 2 ст. 121 Конституції України треба розуміти так, що прокурор та його заступник подають до господарського суду позови саме в інтересах держави, а не в інтересах підприємств, установ і організацій, не-

залежно від їх підпорядкування і форми власності. Прокурор самостійно визначає і обґрунтовує в позовній заяві, в чому полягає порушення інтересів держави або в чому існує загроза її інтересам, і ця заява за ст. 2 ГПК України є підставою для порушення справи в господарському суді. Одночасно в позовній заяві має бути зазначено орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади [6]. Деякі науковці абсолютно погоджуються із таким трактуванням [7, с. 72], інші — висловлюють свою незгоду щодо такого обмеження кола суб'єктів, в інтересах яких може бути подана заява прокурором [8, с. 76]. До речі, пряма можливість прокурорів направляти заяви в арбітраж в інтересах державних, кооперативних та інших громадських підприємств, установ і організацій була зазначена у ст. 3 Правил розгляду господарських спорів державними арбітражами від 05 червня 1988 р. [9]. Як зазначає В. Валюх, якщо державні інтереси збігаються з інтересами юридичних осіб будь-якої форми власності, то прокурор автоматично захищатиме й інтереси цих юридичних осіб (таке паралельне представництво буде мати місце, наприклад, у тому випадку, коли прокурор звернеться до суду у зв'язку з тим, що певне підприємство військової промисловості було відключено від постачання електроенергії, чим заподіяно шкоди як державним інтересам, так і інтересам підприємства) [10, с. 113].

Двоєкість розуміння повноважень прокуратури у спектрі захисту державних інтересів особливо негативні наслідки викликає в питаннях відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом, зокрема, стосовно державних підприємств і підприємств, у статутному капіталі яких є частка державної власності. Вбачається, що з посиленням рейдерських атак можливість участі у процесі банкрутства щодо державних підприємств тільки Державного органа з питань банкрутства (а саме — Державного департаменту з питань банкрутства, положення про який в найближчий час втратить чинності) не є достатньою. Така обставина робить саме державну власність не захищеною. Подолати таку негативну тенденцію можливо шляхом внесення змін до Закону України від 14 травня 1992 р. № 2343-ХІІ «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», якими прямо закріпити обов'язкову участь прокурора в господарському судочинстві по справам відновлення платоспроможності боржника або визнання банкрутом державних підприємств.

Розглядаючи площину захисту прокуратурою інтересів держави, виникають питання щодо тлумачення таких термінів, як «державний інтерес», «інтереси держави», «публічні інтереси», «публічний порядок», які не мають законодавчих критеріїв їх визначення. Це надає можливості в їх розуміння вкладати різні змістовні категорії тими чи іншими суб'єктами господарського судочинства: як органами управління, прокурором і, нарешті, самим господарським судом. Це, у свою чергу, робить негативний вплив на сферу господарських відносин.

М. В. Руденко вважає, що під «інтересами держави» необхідно розуміти закріплену Конституцією та законами України, міжнародними договорами й актами систему фундаментальних цінностей у найважливіших сферах життєдіяльності українського народу та суспільства (політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технічній, інформаційній) [11, с. 65]. Таке розуміння державного інтересу підтримав М. І. Мичко, зазначивши, що соціальна цінність тих чи інших суспільних відносин, яка визнається суспільством і державою, складає найважливіший елемент поняття «державний інтерес», а його другим елементом є те, що ця соціальна цінність охороняється правом [12, с. 210]. Крім того, були висловлені також думки щодо неприпустимості отожднювання «інтересів держави» з виключно матеріальними інтересами: це поняття необхідно тлумачити в широкому розумінні слова, тоді воно відбиватиме економічні, політичні інтереси, інтереси в соціальній та інших сферах діяльності держави [13, с. 13].

Тлумачення поняття «інтереси держави» зробив Конституційний Суд України в рішенні від 8 квітня 1999 р. встановивши, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами 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.

Тобто із врахуванням відсутності чіткого переліку категорій справ, при розгляді яких в їх змісті можливо угледіти «державний інтерес»,

можливо до українських реалій застосовувати первинне поняття цього терміну, який був введений Макіавеллі і Рішел'є для вираження претензій держави на право не звертати уваги на закони, які воно повинно захищати, якщо цього вимагають так звані вищі державні інтереси. Подібна ідея існувала в теорії та практиці державного управління до середини XIX століття. Це поняття використовують для захисту державної «реальної політики» від всякого роду філософсько-правових і соціально-етичних утопій. Найбільш повне і послідовне здійснення ця ідея знаходить у тоталітарних державах [14, с. 257].

Небезпека не встановлення меж розуміння державного інтересу також обумовлюється тим, що об'єктивну сторону державних інтересів, крім характеру суспільства, в якому вони формуються, визначають конкретно-історичні особливості самої держави: спрямованість її влади, форма правління й територіального устрою, політичний режим, рівень централізації та децентралізації, зовнішньополітичне середовище [15, с. 38].

При таких обставинах можливо погодитись із висловленням щодо неможливості існування такого «державного інтересу» у правовій державі.

Враховуючи особливий характер господарських спорів, який проявляється у специфічності суб'єктів і змісту, участь в їх вирішенні потребує професійного володіння спеціальними знаннями в цій сфері. Тому до правового рівня управнених осіб, які представляють інтереси суб'єктів комунальної та державної власності, повинні висуватися більш жорсткіші вимоги.

Певним кроком в даному аспекті стала Постанова КМУ від 18 червня 2008 р. № 582 «Про заходи щодо підвищення ефективності захисту інтересів держави в судах України», якою: 1) на Міністерство юстиції покладено функції міжвідомчої координації із захисту інтересів держави в судах загальної юрисдикції під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 2) встановлено обов'язок розробити та подати протягом трьох місяців проект постанови Кабінету Міністрів України про затвердження в новій редакції Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органа виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, передбачивши в ньому, зокрема, підвищення кваліфікаційних вимог до претендентів на заміщення посад керівника юридичної служби, його заступника

і спеціалістів, утворення у складі юридичних служб підрозділів для представництва інтересів держави в судах під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є органи виконавчої влади, або надання відповідних повноважень окремим посадовим особам [16].

Результатом виконання цієї постанови стало затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації [17]. Необхідно зауважити, що зазначене положення використовується також і щодо організації роботи юридичних служб підприємств, установ і організацій, які належать до комунального сектора економіки, з причини відсутності спеціального нормативного забезпечення. Така ситуація, із врахуванням значущості комунальної власності, не є показником якості і тому потребує зміни, а саме шляхом затвердження відповідними сільськими, селищними та міськими радами правил і вимог до складу юридичної служби комунальних установ.

Визнаючи певну недостатність юридичних знань для представництва інтересів держави, в деяких країнах приймають кардинальні заходи щодо зміни такої ситуації. Прикладом може слугувати Республіка Молдова, в якій Міністерство юстиції запропонувало створити спеціальне Управління із захисту і представництва інтересів держави в судових інстанціях. На думку Мін'юсту, це забезпечить якісне уявлення держави в судових спорах, а в багатьох випадках допоможе вирішити конфлікт у досудовому порядку. Експерти відзначають, що подібну структуру необхідно було створити давно, тоді програних державою міжнародних і внутрішніх судових справ було б менше. Представлений проект передбачає створення Управління із захисту і представлення інтересів держави в судових інстанціях і арбітражних судах, регламент представлення цих інтересів, а також процедуру відбору адвокатських бюро для захисту держави в міжнародних судових інстанціях.

Такий підхід має об'єктивне підґрунтя і заслуговує на увагу відносно застосування в українському правовому полі.

Таким чином, можна прийти висновку про те, що існування різних напрямів проблем захисту публічної власності, які загострюються з формуванням цивілізованих правовідносин суб'єктів різних форм власності, зумовлюють пошук сучасних засобів забезпечення законності та рівності в господарському судочинстві.

Господарське та господарське процесуальне законодавство потребує свого оновлення і вдосконалення з метою більш комплексного й адекватного регулювання відповідних відносин за участю різних за своїм статусом осіб, а також більш чіткої регламентації механізму реалізації захисту і представництва інтересів держави.

### Список використаних джерел

1. Мамутов В. К. Регулируемая экономика и хозяйственное право / В. К. Мамутов // Правоведение. — 1990. — № 6. — С. 12–20.
2. Мазаев В. Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности : учеб. пособие / В. Д. Мазаев. — М. : Ин-т права и публичной политики, 2004. — 123 с.
3. Устименко В. А. Некоторые аспекты конституционно-правового регулирования отношений публичной собственности / В. А. Устименко // Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности : сб. материалов Седьмой международной научно-практической интернет-конференции (Донецк, 22–29 апреля 2011 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT\\_ID=470&ID=493](http://hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=470&ID=493).
4. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56; Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 36. — Ст. 188.
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) 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 15. — Ст. 35.
7. Задніпровський О. Права прокурора у світлі вимог нової Конституції України / О. Задніпровський // Право України. — 1997. — № 1. — С. 72–73.
8. Притика Д. М. Арбітражний процес : навч. посібник / Д. М. Притика, М. І. Тітов. — Харків, 1999. — 554 с.
9. Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами : Постановление Совета министров СССР от 16.04.1988 г. № 490 // СП СССР. — 1988. — № 19–20. — Ст. 59.

10. Валюх В. Інтереси держави як предмет представництва прокурором в суді / В. Валюх // Право України. — 2001. — № 2. — С. 112–114.

11. Руденко Н. В. Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде : монография / Н. В. Руденко. — Алчевск : Ладо, 1999. — 596 с.

12. Мичко М. І. Деякі проблеми представництва прокурором інтересів громадян і держави в суді / М. І. Мичко // Вісник Вищого арбітражного суду України. — 1999. — № 4. — С. 210–213.

13. Онопенко В. Ще раз про судово-правову реформу / В. Онопенко // Закон і бізнес. — 1998. — № 33. — С. 13–15.

14. Философский энциклопедический словарь / под ред. И. Т. Фролова. — М. : Республика, 2001. — 720 с.

15. Бутченко Т. І. Сутність державного інтересу / Т. І. Бутченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : зб. наук. пр. / гол. ред. В. Г. Воронкова. — Вип. 35. — Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2008. — 243 с.

16. Про заходи щодо підвищення ефективності захисту інтересів держави в судах України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 582 // Урядовий кур'єр. — 2008. — № 124.

17. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органа виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 93. — Ст. 13.

*Стаття надійшла до редакції 14.01.2013 р.*