

Проблемные вопросы предъявления прокурором гражданского иска в интересах государства в уголовном производстве

Some Issues of Filing a Civil Claim by a Prosecutor in the Interests of the State within the Criminal Proceedings

Андрей Коваленко

Ключевые слова:

прокурор, гражданский иск в уголовном производстве, возмещение причиненного преступлением вреда, интересы государства, защита, предъявление.

Key words:

prosecutor, civil claim within the criminal proceedings, compensation of the damage caused by a crime, state's interests, protection, filing.

Постановка проблемы. Сегодня Украина переживает тяжелый этап своего социально-экономического, политического и правового развития. Одним из негативных факторов, способствующих этому, является высокий уровень преступности, в результате чего государству наносится значительный ущерб. В связи с этим на соответствующие государственные органы возложена обязанность представлять интересы государства в суде с целью возврата в государственный или местный бюджеты понесенных убытков в том числе путем предъявления гражданского иска в уголовном производстве. В то же время анализ последних законодательных изменений, связанных с представительством прокурора интересов государства в суде, указывает, что эта деятельность получила существенные преобразования. Более того, прокурорская практика применения законодательных положений по исследованному вопросу свидетельствует о наличии определенных недостатков, устранение которых будет способствовать однозначному их правоприменению. Эффективность выполнения прокурором задач по защите законных интересов государства в публично-правовых отношениях напрямую зависит от совершенства процессуальных норм, которые образуют правовой институт предъявления прокурором гражданского иска в уголовном производстве. Однако на сегодняшний день в уголовном процессуальном законодательстве отсутствует правовой механизм реализации прокурором этого права, а также не определено, что следует понимать под интересами государства. Итак, вышеизложенное наглядно указывает на актуальность и своевременность поднятого вопроса.

Степень разработанности проблемы. Вопросам реализации представительской функции прокурора в суде в целом и в частности по защите интересов государства посвящено немало научных трудов. И это вполне закономерно, поскольку представительская деятельность прокурора по защите интересов государства в суде является действенным средством их восстановления, а также утверждения законности и правопорядка в обществе. Отдельным аспектам поднятой проблемы посвятили свои работы С.А. Альперт, Д.В. Бокор, В.П. Божьев, Б.Л. Башук, А.В. Витрук, И.А. Воробьева, В.Г. Даев, О.В. Каплина, О.П. Кучинская, А.Г. Мазалов, В.Т. Нор, Р.Д. Рахунов, А.М. Эрделевский и другие ученые. Вместе с тем стремительные законодательные изменения требуют своего переосмысления сквозь призму общей модели построения уголовного процесса. Кроме того, принципиально новый подход к деятельности правоохранительной системы Украины вводит жесткие требования к противодействию коррупции, легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, а также предотвращению других негативных преступных проявлений в Украине.

Целью статьи является анализ действующего законодательства и практики его применения в части предъявления прокурором гражданского иска в интересах государства в уголовном производстве, что позволит выявить существующие теоретические и прикладные проблемные аспекты, а также предложить некоторые пути их решения.

Изложение основного материала. Согласно ст. 19 Конституции Украины, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на осно-

вании в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины¹. В свою очередь, в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституции Украины, органы прокуратуры осуществляют представительство интересов государства в суде в исключительных случаях и в порядке, определенных законом. Одним из способов реализации этой функции является право прокурора на предъявление в уголовном производстве гражданского иска в интересах государства.

По мнению Д.К. Бокова, гражданский иск прокурора в защиту интересов государства в уголовном процессе – это выраженное в установленной процессуальной форме требование прокурора в защиту интересов государства и общества, понесших имущественный вред от преступления, к подозреваемому, обвиняемому, подсудимому, осужденному или иным лицам, несущим имущественную ответственность за их действия, о возмещении этого вреда, заявленное суду и разрешаемое совместно с уголовным делом либо в порядке гражданского судопроизводства².

О практической важности правового института предъявления прокурором гражданского иска в уголовном производстве свидетельствует перечень сведений, которые отражаются в официальной отчетности о работе прокуратуры, а именно предусмотрена обязательная графа, содержащая данные о подаче и рассмотрении гражданского иска в суде.

Согласно официальным статистическим данным Генеральной прокуратуры Украины, в течение 2014 г. прокурорами было заявлено 2 234 гражданских иска о возмещении вреда, нанесенного преступлениями, на общую сумму около 600 тыс. грн., из них – 1 953 гражданских иска на сумму 428 тыс. грн. были предъявлены по уголовным производствам, только 281 гражданский иск на сумму 172 тыс. грн. – за пределами уголовных производств. В 2015 г. этот показатель уменьшился, в частности органами прокуратуры заявлено 1 605 гражданских исков о возмещении вреда, причиненного преступлениями, на сумму 363 тыс. грн., из них – 1 414 гражданских иска на сумму 337 тыс. грн. предъявлены по уголовным производствам. За 9 месяцев 2016 г. органами прокуратуры заявлено 995 гражданских исков о возмещении вреда, причиненного преступлениями, на сумму 305 тыс. грн., из них 741 гражданский иск на сумму 337 тыс. грн. предъявлен по уголовным производствам³. Таким образом, приведенная статистика наглядно свидетельствует о важности института предъявления прокурором в уголовном производстве гражданского иска в интересах государств.

Также о значимости правового института предъявления прокурором гражданского иска в уголовном производстве указывает его законодательное закрепление. В частности, в п. 3 ст. 44 Уголовного процессуального кодекса (далее – УПК) Украинской ССР и ч. 2 ст. 29 УПК Украины 1960 г. предусматривалось, что прокурор предъявляет или поддерживает представленный потерпевшим гражданский иск о возмещении ущерба, причиненного преступлением, если этого требует охрана интересов государства, а также граждан, которые по состоянию здоровья и другим уважительным причинам не могут защищать свои права. То есть уже в то время законодатель предусматривал охрану прокурором интересов государства в суде.

В условиях реформирования органов прокуратуры Украины их функции концептуально изменились, что обусловлено влиянием европейских правовых стандартов. Введение УПК Украины от 13.04.2012⁴ и Закона Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014⁵ стало важным шагом в направлении защиты законных интересов государства органами прокуратуры. В связи с этим возникла необходимость в разъяснении законодательных положений в части предъявления прокурором гражданского иска в интересах государства, наработке соответствующих практических рекомендаций по их правоприменению, а также согласования и совершенствования законодательства.

Согласно требованиям действующего законодательства Украины, в случае причинения преступлением вреда соответствующий орган государственной власти, под юрисдикцией которого находится государственное имущество, обязан подать заявление о совершении преступления и предъявить гражданский иск в интересах государства. Если защита интересов государства не осуществляется или ненадлежащим

¹ Конституція України від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

² Боков Д.К. Гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Д.К. Боков. – М., 2012. – С. 9–10.

³ Звіт про роботу прокурора // Офіц. веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.

⁴ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI (з останніми змінами) // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

⁵ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

образом осуществляется соответствующим органом государственной власти, органом местного самоуправления или иным субъектом властных полномочий, к компетенции которого отнесены соответствующие полномочия, или же отсутствуют такие органы, прокурор вправе предъявлять гражданский иск и представлять государственные интересы в суде.

Следует отметить, что в выводах относительно проектов Закона Украины «О прокуратуре» Венецианская комиссия неоднократно отмечала, что функции прокуратуры значительно превышают объем, который она должна иметь в демократическом обществе. В связи с этим, а также учитывая взятые правительством Украины международные обязательства, Комиссией была отмечена необходимость изменения роли и значения прокуратуры с целью приведения ее функций в соответствие с европейскими правовыми стандартами⁶. По вопросам представительства прокурором законных интересов государства в суде Венецианской комиссией было отмечено, что этот аспект возникает только в связи с экономическими интересами государства и если эти интересы действительно не защищаются должным образом государственными органами и другими юридическими лицами публичного права. Учитывая это, прокурор может представлять интересы государства в суде, если имеется информация относительно угрозы экономическим интересам государства в результате действий или бездействия любых юридических лиц, находящихся в отношениях с государством⁷.

В ходе принятия действующего Закона Украины «О прокуратуре» были учтены приведенные выше рекомендации Венецианской комиссии. Однако, как показывает практика по этому вопросу и собственный опыт автора, показатели реализации функции прокуратуры по представительству интересов государства в суде значительно уменьшились. Это негативно влияет на восстановление законных интересов государства, следовательно, снижает авторитет правительства страны. Первопричиной этого является усложненная процедура вступления прокурора в дело в защиту законных интересов государства и, в частности, предъявления в уголовном производстве гражданского иска.

Обратим внимание, что, согласно ч. 3 ст. 36-1 старого Закона Украины «О прокуратуре» от 05.11.1991, прокурор имел право представлять законные интересы государства в суде при наличии оснований нарушений или угрозы нарушений интересов. В свою очередь, в ч. 3 ст. 23 действующего Закона Украины «О прокуратуре» установлено, что прокурор осуществляет представительство в суде законных интересов государства в случае нарушения или угрозы нарушения интересов государства, если защиту этих интересов не осуществляет или ненадлежащим образом осуществляет орган государственной власти, орган местного самоуправления или иной субъект властных полномочий, к компетенции которого отнесены соответствующие полномочия, а также в случае отсутствия такого органа. Вместе с тем, в соответствии с ч. 4 этой же статьи, наличие оснований для представительства должно быть обосновано прокурором в суде. Прокурор осуществляет представительство интересов государства в суде исключительно после подтверждения судом оснований для представительства. Аналогичное положение закреплено в п. 2 ч. 3 ст. 128 УПК Украины. При этом еще до обращения в суд прокурор обязан предварительно уведомить об этом соответствующий субъект властных полномочий. И только в случае подтверждения судом наличия оснований для представительства прокурор пользуется процессуальными полномочиями соответствующей стороны процесса. Однако наличие оснований для представительства может быть обжаловано субъектом властных полномочий.

По нашему мнению, приведенная процедура предъявления прокурором в уголовном производстве гражданского иска в интересах государства является несколько бюрократической. Объясняется это тем, что она позволяет соответствующему субъекту властных полномочий, который не выполняет или ненадлежащим образом выполняет свои обязанности по представлению гражданского иска в интересах государства, затянуть этот процесс. То есть для реализации прокурором функции представительства интересов государства в суде необходимо установить и доказать два взаимосвязанных факта: во-первых, существование нарушения или угрозы нарушения интересов государства; во-вторых, привести конкретные доказательства и факты неосуществления или ненадлежащим образом осуществления защиты органом государственной власти, органом местного самоуправления или иным субъектом властных полномочий, к компетенции которого отнесены соответствующие полномочия, а также в случае отсутствия такого ор-

⁶ Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), схвалений Венеціанською комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12–13 жовтня 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf.

⁷ Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), схвалений Венеціанською комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12–13 жовтня 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf.

гана. В то же время, учитывая современное состояние коррупционных проявлений, прокурору очень трудно доказать в суде бездействие уполномоченных субъектов.

Как справедливо заметил сотрудник прокуратуры А.А. Байжанов, именно на этом этапе представительской деятельности органов прокуратуры должностные лица могут создавать преграды по восстановлению прав и законных интересов государства, отстаивая свои корыстные интересы или интересы третьих лиц⁸. Учитывая это, мы поддерживаем позицию автора по поводу того, что с абзаца 3 ч. 4 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» следует исключить указание на обжалование субъектом властных полномочий оснований для представительства прокурора интересов государства в суде.

Продолжая рассмотрение поднятого вопроса, обратим внимание на положение ч. 7 ст. 24 Закона Украины «О прокуратуре», в которой закреплено, что полномочия прокуроров осуществляются исключительно на основаниях и в пределах, предусмотренных процессуальным законодательством. При этом главой 9 «Возмещение (компенсация) вреда в уголовном производстве, гражданский иск» КПК Украины никакого процессуального механизма подтверждения прокурором наличия оснований для представительства интересов государства в суде не закреплено. В связи с этим актуальным вопросом является совершенствование положений УПК Украины в этой части.

Из анализа приведенных законодательных положений следует, что с точки зрения логико-структурного нормотворчества недостаточно корректным является указание на «других субъектов властных полномочий, в компетенцию которых входят соответствующие полномочия», поскольку в Законе Украины «О прокуратуре» данное понятие не раскрывается. По нашему мнению, с одной стороны, это затрудняет толкование и правоприменение указанной правовой конструкции, а с другой – существует реальная угроза проявления субъективизма толкования этого понятия, что может привести к нарушению законных интересов государства. В контексте этого аспекта большое значение имеет поиск и анализ указанной правовой дефиниции, что позволит предложить определенные пути совершенствования действующего законодательства.

Законодательное определение понятия «субъект властных полномочий» закреплено в Кодексе административного судопроизводства Украины. В частности, в п. 7 ч. 1 ст. 3 этого Кодекса указано, что это все органы государственной власти, орган местного самоуправления, их должностные или служебные лица, другой субъект при осуществлении ими властных управленческих функций на основании законодательства, в том числе при выполнении делегированных полномочий⁹. Следовательно, необходимым и единственным признаком субъекта властных полномочий является осуществление этим субъектом властных управленческих функций. При этом такие функции должны осуществляться субъектом именно в тех правоотношениях, в которых возник спор. Если субъект (в том числе орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо) в спорных правоотношениях не осуществляет указанных властных управленческих функций, то такой субъект не находится при осуществлении управленческих функций, а значит, и не имеет установленных необходимых признаков субъекта властных полномочий¹⁰.

С учетом изложенного можно сделать предварительный вывод о том, что к субъектам властных полномочий относятся все субъекты, перечисленные в ч. 3 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре». Однако закрепленная в абзаце 1 ч. 3 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» правовая конструкция является довольно широкой, что, по нашему мнению, только усложняет определение конкретного субъекта властных полномочий. Как известно, нормотворчество должно обладать простотой и понятностью изложений законодательных положений. Иначе оно, во-первых, только препятствует осуществлению принципа доступа к правосудию (ст. 21 УПК Украины); во-вторых, затрудняет или делает невозможным реализацию осуществления судебной защиты законных интересов государства. С учетом приведенного выше абзаца 1 ч. 3 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» целесообразно изложить в следующей редакции: «Прокурор осуществляет представительство в суде законных интересов государства в случае нарушения или угрозы нарушения интересов государства, если защита этих интересов не осуществляет или ненадлежащим образом осуществляет соответствующий субъект властных полномочий». По нашему мнению, закрепление такого положения позволит избежать

⁸ Байжанов О.А. До питання реалізації функції прокуратури з представництва інтересів держави в суді відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру» / О.А. Байжанов // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 1. – С. 245.

⁹ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

¹⁰ Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами : Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3.2.-2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>.

недоразумений при наделении истца или ответчика соответствующим объемом прав и обязанностей как субъекта властных полномочий в судебном процессе.

В контексте исследования обратим внимание на то, что в п. 12 ч. 2 ст. 36 УПК Украины предусмотрено право прокурора предъявлять гражданский иск в интересах государства. В таком случае возникает вопрос: кто будет признан гражданским истцом? Постановка такого вопроса обусловлена тем, что, в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 61 УПК Украины, гражданским истцом в уголовном производстве может быть только физическое или юридическое лицо. Как видим, никакого указания на возможность признания государства гражданским истцом нет и по логике не может быть. По этому вопросу следует учесть мнение Д.К. Бокова, который справедливо отметил, что, поскольку государство – это не абстрактное образование, а форма организации публичной политической власти, объективным выражением которой является совокупность государственных органов, при совершении преступления вред причиняется конкретной организации, которая выступает от имени государства¹¹.

К тому же заметим, что, согласно ч. 2 ст. 2 Гражданского кодекса Украины, государство является участником гражданских правоотношений в лице органов государственной власти, которые выступают в суде в пределах своей компетенции, предусмотренной нормативными правовыми актами, определяющими статус этих органов. В основном органы государственной власти также являются юридическими лицами публичного права, так как обладают способностью от своего имени приобретать имущественные и неимущественные права, нести обязанности, самостоятельно участвовать в правоотношениях, а также быть истцом или ответчиком в суде.

Например, при совершении налоговых преступлений вред наносится именно государству в виде недополученных средств в государственный бюджет. В таком случае представителем государства, уполномоченного предъявить иск в интересах государства, является Государственная фискальная служба Украины или прокурор. Однако, исходя из содержания п. 12 ч. 2 ст. 36 УПК Украины, в этом случае гражданский иск не может быть предъявлен в интересах государства, поскольку должен предъявляться в интересах государственных органов. Иначе прокурор, предъявивший гражданский иск в интересах государства, будет обязан признать государство гражданским истцом, что противоречит приведенному выше положению ч. 1 ст. 61 УПК Украины. Такое противоречие в положениях УПК Украины не позволяет прокурору предъявить гражданский иск в интересах государства, поскольку оно не может получить статус гражданского истца в уголовном производстве. В противном случае возникает вопрос: если в законе предусмотрено право прокурора на предъявление гражданского иска в интересах государства, то может ли он это сделать в интересах органов государственной власти? Из буквального толкования содержания положений УПК Украины следует, что нет. Учитывая важность правового института предъявления прокурором гражданского иска в интересах государства, следует усовершенствовать положения УПК Украины в части расширения перечня участников, которые могут быть признаны гражданским истцом в уголовном производстве. Таким образом, прокурор должен предъявлять гражданский иск в интересах органа государственной власти, под юрисдикцией которого находится государственное имущество и которому преступлением причинен вред.

Выводы. Проведенное исследование свидетельствует о необходимости совершенствования действующего законодательства Украины в части реализации функции прокуратуры по представительству интересов государства в суде. Безусловно, это является одним из действенных средств защиты интересов государства в суде, однако несогласованность законодательных положений лишает органы прокуратуры возможности оперативно реагировать и в полном объеме реализовывать представительскую функцию. С целью эффективной защиты прокурором интересов государства в целом и в частности предъявления гражданского иска в уголовном производстве целесообразно разработать соответствующую методику решения этого вопроса.

¹¹ Боков Д.К. Гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Д.К. Боков. – М., 2012. – С. 5.

Аннотация

В статье обращается внимание на дискуссионные моменты предъявления прокурором гражданского иска в уголовном процессе в защиту интересов государства. Рассматриваются общие вопросы предъявления и поддержания прокурором гражданского иска в уголовном производстве. Выявляются пробелы и недостатки в законодательном урегулировании и практическом применении данного института, а также приводятся конкретные предложения по их устранению.

Summary

The author of the article pays attention on debatable aspects of filing a civil claim by a prosecutor within the criminal proceedings to protect the state's interests. General issues of filing and supporting a civil claim by a prosecutor within the criminal proceedings are studied. Problems and disadvantages of the legislative regulation and practical application of this institution are revealed; concrete propositions on their improvement are provided.

Использованная литература:

1. Конституція України від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Боков Д.К. Гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Д.К. Боков. – М., 2012. – 30 с.
3. Звіт про роботу прокурора // Офіц. веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI (з останніми змінами) // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
5. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
6. Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), схвалений Венеціанською комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12–13 жовтня 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf.
7. Байжанов О.А. До питання реалізації функції прокуратури з представництва інтересів держави в суді відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру» / О.А. Байжанов // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 1. – С. 244–248.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
9. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами : Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3.2.-2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>.

Андрей Коваленко,

аспірант

Харьковского национального университета внутренних дел