

УДК 347.963 (477)

О. Г. Кучер

*начальник Главного управления представительства  
в суде, защиты интересов граждан и государства  
при исполнении судебных решений Генеральной прокуратуры Украины  
г. Киев, Украина*

## ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В СУДЕ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

*Аннотация.* Статья посвящена исследованию проблем представительства в суде интересов государства в бюджетной сфере; определению перечня таких проблем и классификации; уточнению путей их разрешения.

В статье рассматривается представительство прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере в гражданском судопроизводстве на примере заявления исков о возмещении сумм ущерба, причиненного преступлением. В связи с этим, выделяются основы для решения проблем представительства прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере. Изложена позиция относительно того, что к проблемам в изучаемой сфере, которые требуют срочного решения, следует отнести: уровень материально-технического обеспечения органов прокуратуры; надлежащее кадровое обеспечение; усовершенствование взаимодействия прокуратуры с судебными органами, государственной исполнительной службой и другими субъектами; создание надлежащей нормативно-правовой базы и т.д. Сделан вывод, что от решения указанных проблем зависит эффективность деятельности прокуратуры в этой сфере, а также защита интересов государства. Кроме того, обращено внимание на проблемы по сбору доказательств, материально-техническому, организационному и кадровому обеспечению осуществления такого представительства и т.п.

*Ключевые слова:* проблемы представительства, бюджет, прокуратура, государство.

**O. G. Kucher**

*Head of the Main Office for Representation in Court, Protection of Interests of State  
and Citizens in the Execution of Judgments, Ukraine's General Prosecutor's Office  
Kyiv, Ukraine*

## PROBLEMS OF REPRESENTATION OF STATE INTERESTS IN PUBLIC SECTOR IN COURT

*Abstract.* The article investigates the problem of representation of state interests in public sector in court, compiling a list

of such problems, and their classification; defining ways to resolve them.

The article considers the representation of state interests in public sector, performed by the prosecutor's office in civil proceedings as exemplified by the action proceedings on damage claims. Therefore, it makes it possible to delineate the basis for solving the problems of state representation in court. The article outlines the problems that demand urgent solution: insufficient financial and material resources, inadequate staffing, low interaction between prosecutor's office and law courts, state executive and other bodies, lack of proper regulatory framework, etc. The conclusion is drawn that the solution of these problems will increase prosecutor's office efficiency and benefit general state interests. Other problems, such as gathering evidence, financial and material support, organizational, staff aspects of representation, are also pointed out.

*Key words:* problems of representation, budget, prosecutor's office and state.

При представительстве прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере неизбежны столкновения интересов государства с интересами других субъектов, а также возникают проблемы, связанные с несовершенством действующего законодательства. Существующие проблемы объясняются как объективными, так и субъективными причинами. Несмотря на природу возникновения, любая проблема в указанной сфере требует своего решения. Это связано с тем, что нерешенные проблемы влияют на результативность представительства прокуратурой интересов государства в сфере бюджета, что приводит к негативным последствиям перераспределения экономических ресурсов в государстве, а значит, к неэффективности аппарата государственного управления. В конечном счете совокупность существующих проблем в указанной области замедляют экономическое развитие, что влечет за собой ухудшение социальной обстановки в стране и негативно сказывается на отдельных гражданах.

Решению актуальных проблем представительства прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере может способствовать научно обоснованный подход, что и является *целью данной статьи*. При этом такой подход должен опираться на: 1) разграничении проблем друг от друга 2) определении и применении конкретных мер для решения каждой проблемы, 3) выборе комплексного решения указанных проблем.

Во-первых, выделение актуальных проблем представительства прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере

требует применения классификации. Именно классификация позволяет сгруппировать родственные по общим признакам проблемы, что значительно упрощает поиск путей их решения.

Во-вторых, для решения каждой проблемы следует определить и применить достаточно конкретные меры. При этом для решения определенной проблемы может потребоваться применение нескольких мер, для другой же проблемы достаточным будет использование только одного мероприятия. В связи с этим на основании классификации актуальных проблем представительства прокуратурой интересов государства необходимо разработать и ввести общие для каждой группы проблем пути их решения. Затем в пределах каждой такой группы определить и применить отдельные мероприятия для конкретных проблем.

В-третьих, актуальные проблемы представительства прокуратурой интересов государства связаны между собой и находятся во взаимосвязи, что объясняется общностью причин их возникновения. Поэтому и их решение должно быть комплексным, а не единичным, оторванным от жизни.

Вступая в судебный процесс, прокурор в каждом случае должен установить конкретный вид и организационно-правовую форму организации, в отношении которой осуществляется представительство в бюджетной сфере.

Прокуратура при осуществлении представительства интересов государства в бюджетной сфере должна учитывать, что: во-первых, не всегда налоги, сборы и другие общеобязательные платежи собираются своевременно и в полном объеме, во-вторых, использование бюджетных средств осуществляется непрозрачно, причиной чему является несовершенство нормативно-правовой системы, в-третьих, часто происходит неэффективное, нерациональное и нецелевое использование бюджетных средств. Поэтому в зависимости от срочности решения указанных проблем их можно классифицировать на проблемы представительства прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере: 1) наибольшей срочности 2) срочные, 3) не требующие срочного решения.

Наибольшую актуальность приобретают проблемы, препятствующие надлежащему выполнению прокуратурой возложенных на нее обязанностей по представительству интересов государства в бюджетной сфере.

К проблемам, которые требуют срочного решения, следует отнести: уровень материально-технического обеспечения органов прокуратуры; надлежащее кадровое обеспечение; усовершенствование взаимодействия прокуратуры с судебными органами, государственной исполнительной службой и другими

субъектами; создание надлежащей нормативно-правовой базы и т.д. От решения указанных проблем зависит эффективность деятельности прокуратуры в этой сфере, а также защита интересов государства.

Также существуют разрозненные, единичные проблемы, не требующие срочного решения. К ним относятся локальные проблемы в отдельных прокуратурах, проблемы деятельности отдельных работников и по конкретным делам. Решение таких проблем не требует комплексных подходов. Вместо этого, их решения целиком и полностью зависят от руководства прокуратур соответствующих уровней.

В зависимости от вида судопроизводства проблемы представительства прокуратурой государственных интересов в бюджетной сфере можно разделить на проблемы в гражданском, административном и хозяйственном судопроизводстве. Напомним, что задачей прокуратуры в гражданском судопроизводстве при представительстве интересов государства является защита интересов государства от посягательств физических лиц в бюджетной сфере. В административном судопроизводстве при представительстве прокурором интересов государства задачей является защита прав государства от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций в бюджетной сфере. В хозяйственном судопроизводстве задачей представительства является защита интересов государства от посягательств субъектов хозяйствования, участвующих в бюджетных правоотношениях. Поэтому специфика решения проблем в этой сфере напрямую зависит от нормативно закрепленных задач прокуратуры в соответствующем процессе.

Рассмотрим проблемы, возникающие при представительстве прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере в гражданском судопроизводстве на примере заявления исков о взыскании сумм ущерба, причиненного преступлением.

Прежде всего, осуществляя надзор за соблюдением законов органами досудебного расследования, с целью устранения имеющихся недостатков при расследовании преступлений, прокуроры должны реагировать на факты нарушения этими органами законодательства об обеспечении возмещения материального ущерба, причиненного преступлением, и защиты имущественных прав потерпевших лиц, осуществлять строгий контроль над выполнением актов прокурорского реагирования. Для бюджетной сферы потерпевшими могут быть органы государственной

власти и местного самоуправления, государственные (казенные) предприятия, учреждения и организации.

Проблемным вопросом остается определение размера ущерба, особенно в случаях значительного промежутка времени между нанесением вреда вследствие преступления и рассмотрением дела в суде. Поэтому прокурор при подготовке документов должен правильно определить размер ущерба. При определении размера причиненного преступлением вреда необходимо исходить из цен на имущество, действующих в данной местности на время рассмотрения дела, и применять установленные нормативно-правовыми актами для данных случаев кратность, коэффициенты, индексы, налог на добавленную стоимость, акцизный сбор и т.п.

При предъявлении исков о взыскании сумм ущерба, причиненного преступлением, представительство прокуратурой интересов государства бывает двух видов: 1) представительство по средствам, которые должны поступить в пользу государства, 2) представительство по средствам, которые должны быть оплачены государством в установленных законом случаях.

В тоже время особы проблемы возникают при осуществлении прокуратурой представительства интересов государства в бюджетной сфере в рамках административного судопроизводства. Поскольку правила определения размера ущерба являются общими независимо от вида судопроизводства, следует уделить внимание таким проблемам.

Согласно части 1 статьи 60 Кодекса административного судопроизводства Украины, в случаях, установленных законом, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, органы государственной власти, органы местного самоуправления, физические и юридические лица могут обращаться в административный суд с административными исками о защите прав, свобод и интересов других лиц и принимать участие в этих делах. При этом Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, органы государственной власти, органы местного самоуправления должны представить административному суду доказательства, подтверждающие наличие уважительных причин, делающих невозможным самостоятельное обращение этих лиц в административный суд для защиты своих прав, свобод и интересов [1]. Однако Кодекс административного судопроизводства Украины не устанавливает таких случаев, порождает нерешенность этого вопроса и неэффективности указанной нормы права.

Как отмечает по этому поводу Логоша В.В., поскольку речь идет о полномочиях прокурора в процессе реализации им пред-

ставительской функции в административном судопроизводстве, эти случаи должны быть закреплены прежде в Законе Украины «О прокуратуре» [2] как специальном нормативном акте. При этом соответствующая норма должна быть согласована с положением Кодекса административного судопроизводства Украины. Исходя из этого, перечень поводов для прокурорского вмешательства, который содержится в отдельных законодательных актах, не стоит рассматривать как исчерпывающий. Необходимость установления поводов для реализации представительской функции прокурора и закрепления этих поводов в законе обосновано социальной значимостью тех правоотношений, в защите которых участвует прокуратура [3]. Следует согласиться с высказанным мнением из тех соображений, что поводы для участия прокурора в административном процессе содержатся в общей норме права относительно форм представительства прокурором интересов государства (статья 36-1 Закона Украины «О прокуратуре»). Кроме того, согласованность норм различных нормативно-правовых актов способствует достижению цели правового регулирования правоотношений.

В рамках хозяйственного судопроизводства представительство прокуратурой интересов государства в указанной сфере обусловлено сосредоточением значительных по объему бюджетных средств, обслуживающих хозяйственные отношения между государственными (казенными) предприятиями, учреждениями и организациями и т.д.

При представительстве прокуратурой интересов государства в хозяйственном процессе проблемными оказываются вопросы, связанные с: 1) распространением юрисдикции прокурора одной административно-территориальной единицы (например, район в городе) на другую территорию, где расположен орган государственной власти, интересы которого прокурор считает нарушенными; 2) отказом от иска истцом или прокурором. Учитывая возможность поддерживать иск даже после отказа истца от иска, а также права прокурора представлять интересы государства в лице органа, находящегося за чертой территории его юрисдикции, следует признать полномочия прокурора в хозяйственном судопроизводстве расширенными по сравнению с аналогичными полномочиями в административном судопроизводстве.

На основании статей 66, 67 Хозяйственного процессуального кодекса Украины, при предъявлении хозяйственного иска прокурор наделен правом обратиться в суд с ходатайством об обеспечении иска и обеспечения доказательств. Целью указанных ходатайств является обеспечение исковых требований, а

также реальное исполнение вынесенного судебного решения. Для этого прокурор просит суд наложить арест на имущество или денежные средства ответчика, приостановить взыскание в бесспорном порядке или запретить ответчику совершать определенные действия и т.д.

На практике обеспечение иска и доказательств полностью переводится на прокурора, заявившего соответствующее ходатайство. Так, суд принимает указанное ходатайство и по результатам рассмотрения выносит соответствующее решение. Доведение этого решения до сведения лиц, которым оно относится, так же, как и его непосредственное исполнение, часто вполне полагается не на суд или государственную исполнительную службу, а именно на прокурора, имеющего соответствующую процессуальную заинтересованность.

Указанная проблема требует комплексного решения путем усиления дисциплины и обеспечения выполнения требований закона судебными органами, государственной исполнительной службой, а также субъектами, участвующими в обеспечении иска и доказательств (например, Государственное предприятие «Информационный центр» Министерства юстиции Украины - относительно наложения ареста на имущество ответчика).

Практика предъявления прокурорами исковых заявлений в хозяйственный суд свидетельствует, что типичными недостатками последних является отсутствие: полного наименования сторон, их почтового адреса и банковских реквизитов; указания при взыскании государственной пошлины полных доказательств, подтверждающих изложенные в заявлении обстоятельства; обоснованного расчета взыскиваемой или оспариваемой суммы [5]. В заявлении прокурор должен указать орган государственной власти или орган местного самоуправления, которому законом предоставлены полномочия органа исполнительной власти и который является истцом.

Прокурор может осуществлять представительство интересов государства в бюджетной сфере в рамках хозяйственного судопроизводства, вступая на защиту интересов государства, органов местного самоуправления, а также предприятий и других юридических лиц.

Исследованные проблемы представительства прокуратурой интересов государства в суде в основном касаются самого процесса. Также существуют проблемы по сбору доказательств, материально-техническому, организационному и кадровому обеспечению осуществления такого представительства и т.п. Указанные проблемы требуют отдельного изучения и решения, что выходит за рамки данного исследования.

Таким образом, существует немало проблем представительства прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере. Актуальность рассматриваемых проблем продиктована их опосредованностью для эффективного осуществления прокуратурой функции представительства интересов государства в суде в бюджетной сфере. Предложенные варианты решения проблем требуют применения комплексных мероприятий, объединяющих как организационные, так и системно-структурные изменения в системе государственного управления и системе национального законодательства Украины.

### Библиографический список

1. Кодекс административного судопроизводства Украины от 06.07.2005 года № 2747-IV / / Официальный вестник Украины. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
2. О прокуратуре: Закон Украины от 05.11.1991 года № 1789-XII / / Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Логоша В. Правовая природа представительства прокурором интересов гражданина и государства в административном суде / В. Логоша / / Форум права. – 2011. – № 2. – С. 525-530 – URL:<http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2011-2/11lvvvac.pdf>
4. Хозяйственный процессуальный кодекс Украины от 06.11.1991 года № 1798-XII / / Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
5. Румянцева В.В. Особенности участия прокурора в хозяйственном судопроизводстве в свете изменений в процессуальное законодательство, внесенных после 2001 г., и решения Конституционного Суда Украины от 08.04.1999 № 3-рп/99 – URL:<http://www.minjust.gov.ua/0/1958>

### References

1. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Ukrainy ot 06.07.2005 goda № 2747-IV, st. 1918 [Code of Administrative Court Procedure of Ukraine of 06.07.2005 no. 2747-IV, article 1918]. *Ofitsial'nyi vestnik Ukrainy – State journal of Ukraine*, 2005, no. 32
  2. O prokurature: Zakon Ukrainy ot 05.11.1991 goda № 1789-XII, st. 793 [Prosecution Service: Act of Ukraine of 05.11.1991 no. 1789-XII, article 793]. *Vedomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Journal of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1991, no. 53
  3. Logosha V. Pravovaia priroda predstavitel'stva prokurorom interesov grazhdanina i gosudarstva v administrativnom sude [Legal na-
- Кучер О. Г., 2013

ture of representation by procurator of citizen and state interests in an administrative court]. *Forum prava – Forum of Law*, 2011, no. 2, pp. 525-530. Available at: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2011-2/11lvvac.pdf>

4. Khoziaistvennyi protsessual'nyi kodeks Ukrainy ot 06.11.1991 goda № 1798-XII, St. 56 [Economic Procedural Code of Ukraine of 06.11.1991 no. 1798-XII, article 56]. *Vedomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Journal of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1992, no. 6

5. Rumiantseva V.V. *Osobennosti uchastiia prokurora v khoziaistvennom sudoproizvodstve v svete izmenenii v protsessual'noe zakonodatel'stvo, vnesennykh posle 2001 g., i resheniia Konstitutsion-nogo Suda Ukrainy ot 08.04.1999 № 3-rp/99* (Special aspects of the prosecutor's participation in economic legal proceedings in the light of changes in procedural law, made after 2001, and decision of the Constitutional Court of Ukraine of 08.04.1999 no. 3-rp/99) Available at: <http://www.minjust.gov.ua/0/1958>

### Информация об авторе

*Кучер Олег Григорьевич* – начальник Главного управления представительства в суде, защиты интересов граждан и государства при исполнении судебных решений Генеральной прокуратуры Украины, 01011, Украина, г. Киев, ул. Резницкая 13/15, e-mail: [dmitriy.prof@gmail.com](mailto:dmitriy.prof@gmail.com), [kucher@gp.gov.ua](mailto:kucher@gp.gov.ua).

### Author

*Kucher Oleg Grigorievich* – Head of the Main Office for Representation in Court, Protection of Interests of State and Citizens in the Execution of Judgments, Ukraine's General Prosecutor's Office, 13/15 Reznitskaya Street, Kyiv, 01011, Ukraine, e-mail: [dmitriy.prof@gmail.com](mailto:dmitriy.prof@gmail.com), [kucher@gp.gov.ua](mailto:kucher@gp.gov.ua).