

УДК 347.9

DOI: 10.26565/2075-1834-2021-32-12

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ

**Рибалко Г. С.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна,  
м. Харків, 61022, майдан Свободи 4  
e-mail: pro100lawyer@gmail.com  
orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9690-6082>

**АНОТАЦІЯ.** *Вступ.* Стаття присвячена підставам представництва інтересів держави в суді прокурором. Починаючи 2016 року в результаті впровадження конституційної реформи у питаннях правосуддя, прокуратура представляє інтереси держави у судах у виняткових випадках та у встановленому законом порядку.

*Короткий зміст основних результатів дослідження.* Питання представництва прокуратурою набуває все більшої актуальності, оскільки зростає кількість судових спорів, та відсутній захист державних інтересів відповідними компетентними органами. Дедалі гострішими стають питання практичного характеру, пов'язані із здійсненням цієї конституційної функції прокуратури, зокрема неоднакове тлумачення понять «виключні випадки представництва», «державний інтерес», «уповноважений суб'єкт владних повноважень», «нездійснення або неналежне здійснення захисту інтересів», які є вирішальними для встановлення наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді.

*Висновки.* Здійснено аналіз таких понять, як «виключні випадки», «бездіяльність» компетентного органу (щодо захисту інтересів держави), «нездійснення захисту», «здійснення захисту неналежним чином». Акцентовано на тому, що у разі нездійснення або здійснення неналежним чином органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, захисту інтересів держави, а також ознак адміністративного чи кримінального правопорушення одночасно із заходами представницького характеру за наявності підстав прокурор повинен здійснювати передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження. Все це означає, що можливість представництва прокурором інтересів держави в судах набуває дедалі більше елементів «виключного представництва прокурором інтересів держави в судах».

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** прокуратура, представництво інтересів держави, захист інтересів, функції, держава, суд.

## CURRENT ISSUES OF THE REPRESENTATION OF THE STATE PROSECUTOR'S INTERESTS IN COURT

**Hlib Rybalko,**

candidate of Law,

Associate professor, associate Professor  
of the criminal law department

V. N. Karazin Kharkiv National University,

Kharkiv, 61022, 4 Svobody Square

e-mail; pro100lawyer@gmail.com

orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9690-6082>

**ANNOTATION. Introduction.** The article is devoted to the grounds for representing the interests of the state in court by the prosecutor. Since 2016, as a result of the implementation of constitutional reform in the field of justice, the prosecutor's office represents the interests of the state in the courts in exceptional cases and in the manner prescribed by law.

**Summary of the main research results.** The issue of representation by the prosecutor's office has recently become increasingly important, as both the number of legal disputes and the lack of protection of state interests by the relevant competent authorities are growing. Issues of a practical nature related to the implementation of this constitutional function of the prosecutor's office are becoming more and more acute, including different interpretations of "exceptional cases of representation", "public interest", "authorized subject of power" ", Which are key to establishing the existence of grounds for the prosecutor to represent the interests of the state in court.

**Conclusions.** The analysis of such concepts as "exceptional cases", "inaction" of the competent authority (to protect the interests of the state), "failure to protect", "improper protection". Emphasis is placed on the fact that in case of non-exercise or improper exercise by a state authority, local government or other subject of power, which is responsible for the relevant powers, protection of state interests, as well as signs of administrative or criminal offenses. nature, if there are grounds, the prosecutor must perform the actions provided by law to initiate the relevant proceedings. All this leads to the fact that the possibility of representation of the interests of the state in court by the prosecutor increasingly acquires elements of "exclusive representation of the interests of the state in court by the prosecutor".

**KEY WORDS:** prosecutor's office, representation of interests of the state, protection of interests, functions, the state, court.

**Постановка проблеми.** Конституцією України задекларовано, що на прокуратуру України покладено функцію представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Визначальним є те, що цей напрям діяльності органів прокуратури обмежується виключними випадками, що вимагають від прокурора здійснення захисту інтересів держави у разі, або їхнього нездійснення, або неналежного здійснення відповідними уповноваженими органами та виключення підміни їх діяльності. Але на практиці застосування такого підходу часто породжує ситуації правової невизначеності у зв'язку із складним і не однозначним розумінням прокурорського представництва для правозастосування.

У науковій літературі питання теоретичні та практичні питання реалізації прокуратурою функції представництва інтересів держави у різні часи досліджували О.В. Анпілогов, М.М. Говоруха, А.В. Губська, А.В. Гусаров, В.В. Долежан, Т.О. Дунас, М.В. Косюта, І.М. Козьяков, А.В. Лапкін, М.В. Руденко, М.М. Стефанчук, В.В. Сухонос та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Мета статті є визначення «виключних випадків» для представництва інтересів держави в суді прокурором.

Як відомо, у статті 131-1 Конституції України визначено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює, зокрема, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і у порядку, що визначені законом.

Положеннями ст. 131-1, а також п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлюють тільки організацію та порядок діяльності прокуратури, а тому повноваження прокуратури, зокрема на представництво інтересів держави в суді, встановлюються спеціальним законом, який має визначати виняткові випадки. Подібним законом є Закон України «Про прокуратуру» [1].

У літературі виокремлюються декілька видів представництва: законне, офіційне, добровільне (договірне), громадське [2]. Щодо представництва прокурора зазначено, що таке представництво є представництвом відповідно до закону [3], а прокурор є таким самим представником у процесі, як і всі інші представники, які діють на підставі закону [4].

Відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор представляє перед судом законні інтереси держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо органи державної влади та орган місцевого самоврядування не здійснюють захист цих інтересів або неналежним чином реалізують чи іншими суб'єктами владних повноважень, до компетенції яких віднесені відповідні повноваження, а також за відсутності такого органу. Наявність таких обставин підтверджується прокурором у порядку, встановленому ч. 4 статті 23 зазначеного Закону. При цьому прокурор не може представляти інтереси держави в судах щодо державних підприємств, а також у правовідносинах,

пов'язаних з виборчим процесом, референдумом, Верховною Радою та Президентом України, створенням та діяльністю ЗМІ, політичних партій, релігійних організацій, організацій професійного самоврядування та інших громадських об'єднань (абз. 3 ч. 3. ст.23 Закону).

Для єдиного застосування судами поняття «інтереси держави» у рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі No 1-1/99 щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Господарського процесуального кодексу України передбачено, що «інтереси держави» є оцінковим поняттям; прокурор або його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може статися порушення матеріальних чи інших інтересів держави, обґрунтовує у заяві необхідність захисту функцій у спірних відносинах. Подібним органом може бути орган державної влади або орган місцевого самоврядування, який за законом має повноваження органу виконавчої влади [5].

Згідно з статтею 5 Закону функції прокуратури України здійснюють виключно прокурори; делегування функцій прокуратури, а також покладення цих функцій на інші органи чи посадові особи не допускається.

Враховуючи п.2 наказу Генерального прокурора № 389 від 21.08.20 р. завдання представництва в суді представляють захист інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснюється або здійснюється неналежним чином органами державної влади, органами місцевого самоврядування або інші суб'єкти владних повноважень; а також у разі відсутності такого органу або відсутності повноважень на звернення до суду [6].

Згідно з ч. 4 ст. 23 цього Закону наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді; прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва; у разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу; прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень; наявність підстав для представництва може бути оскаржена суб'єктом владних повноважень.

Системне тлумачення положень частин 3-5 статті 53 Господарського процесуального кодексу України і частини 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» дозволяє дійти висновку, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави у двох випадках: 1) якщо захист цих інтересів не здійснюється або здійснюється неналежним чином органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого входить повноваження здійснювати зазначений захист у правовідносинах, що є спірними; 2) якщо відсутній орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції яких належать повноваження щодо захисту законних інтересів держави у спірних правовідносинах.

Подібні положення містяться і в інших процесуальних кодексах, зокрема, у ч.ч. 3-5 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України. При цьому, відповідно до ч. 4 ст. 54 цього Кодексу, відмова уповноваженого органу від виконання відповідних функцій у спірних правовідносинах на підставі позову прокурора в інтересах держави не позбавляє прокурора права підтримати позов і вимагати вирішення спору по суті. Тотожні положення містяться в ч. 3-5 ст. 56 Цивільного процесуального кодексу України [7].

За справедливим твердженням М. Руденка, варто акцентувати на обставини, які за процесуальними положеннями здійснення прокурорської представницької функції в суді вже не пов'язується з конституційною дефініцією «у виключних випадках». Прокурор може представляти інтереси держави в суді «у визначених законом випадках». Під «виключними випадками» можна розуміти конкретні ситуації, що прямо визначені в законі (теоретично, так званий «закритий перелік підстав для представництва») та набір загальних критеріїв, які дозволяють прокурору самостійно визначати конкретну представницьку ситуацію як виняткову (так званий «відкритий перелік») [8].

Зокрема, М. Стефанчук зауважує, що термін «виключні випадки» має динамічний характер й може визначатися «відкритим переліком», іншими словами, перелік виключних випадків не може бути сформований завчасно, а має визначатися під ситуацію, відповідно до порушених суспільних інтересів, які потребують захисту в конкретний історичний період [9].

При цьому, М. Руденко вказує, що подібна законодавча тенденція швидше визначає форми представництва прокурором інтересів держави в судах, яких по суті дві: 1) звернення прокурора до певного суду інстанційної юрисдикції з позовом, скаргою, заявою; 2) вступ прокурора у справу, яка відкрита в суді за його зверненням (чи іншої особи) для підтримання поданого позову, скарги, заяви. Отже, пред'явлення прокурором позову до суду першої інстанції та подання апеляційної скарги на рішення цього суду законодавець розглядає як дві самостійні форми прокурорського представництва, але вони визначають не дві самостійні форми, а одну: звернення прокурора до суду (позов, апеляція та ін.) [8].

Прокурор може представляти інтереси держави в суді тільки у двох випадках: 1) якщо захист цих інтересів не здійснюється або здійснюється неналежним чином уповноваженим органом; 2) за відсутності подібного органу.

Перший «виключний випадок» передбачає наявність органу, який може самостійно захищати інтереси держави, а другий – відсутність такого органу. Однак обґрунтування представлення інтересів держави прокуратурою в цих двох випадках суттєво відрізняються.

Перший випадок говорить про те, що прокурор здобуває право на представництво, якщо відповідний суб'єкт владних повноважень не здійснює захисту або здійснює його неналежним чином. «Бездіяльність» уповноваженого органу (відсутність захисту інтересів держави) означає, що уповноважений орган знав або повинен був знати про порушення інтересів держави, мав повноваження на захист, але проти інтересів його звернувся до суду протягом розумного строку. Прокурор під час пред'явлення позову, має обґрунтувати і довести бездіяльність уповноваженого органу.

«Відсутність захисту» проявляється в пасивній поведінці уповноваженого суб'єкта владної компетенції: він усвідомлює порушення інтересів держави, має конкретні повноваження для їх захисту, але наперекір цим інтересам захист не реалізує.

«Неналежний захист» проявляється в активних діях (сукупності дій і рішень), направлених на захист інтересів держави, але які є неналежними.

«Неналежність» захисту можна оцінити з огляду на встановлений для захисту інтересів держави порядок, який, поміж іншого, вміщує досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, вибір способу їх захисту та раціональне здійснення процесуальних прав позивача.

Так, при зверненні до уповноваженого органу до подання позовної заяви, керуючись положеннями ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор практично дає йому можливість надати реакцію на можливе порушення інтересів держави, зокрема, призначивши його перевірити виявлені прокурором порушення закону, вжити заходів для виправлення ситуації, а саме подати позов до суду або вмотивованого повідомлення прокурора

За твердженням І. Козьякова, при виявленні прокурором випадків невиконання або неналежне здійснення органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, на який покладаються конкретні повноваження, захист державних інтересів, а також ознак адміністративного чи кримінального правопорушення одночасно з заходами представницького характеру при існуванні підстав він має вжити дії, встановлені законом для порушення відповідної процедури [10].

В якості підстави для представництва прокурором інтересів держави в суді слугує належне обґрунтування, підкріплене достатніми доказами, зокрема, але не обмежуючись цим, вжиття прокурором усіх заходів, регламентованих діючим законодавством, до звернення прокурора до суду з вимогою представництва інтересів держави, подання відповідних клопотань до суду на її користь, а також копії документів, отриманих від органу, в яких зазначається наявність підстав для такого представництва.

У суду виникає обов'язок щодо з'ясування: якщо компетентний орган знав про порушення інтересів держави, чи мав відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам, він не звертався до суду.

Той факт, що компетентний орган не вжив ніяких заходів упродовж розумного часу після того, як йому стало відомо або повинно було стати про ймовірне порушення інтересів держави, вважається бездіяльністю відповідного органу.

Обґрунтованість розумного строку оскарження визначається судом з врахуванням того, чи потребують негайного захисту інтереси держави (зокрема, через вплив позовної давності чи можливість нового відчуження незаконно відчуженого майна), а також як такі фактори, як неминучі негативні наслідки через бездіяльність компетентного органу, наявність об'єктивних причин, що перешкождали такому зверненню тощо.

Зі свого боку, порядок організації діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді передбачений, зокрема, у наказі Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» від 21.08.2020 р. № 389, який розкриває джерела інформації, з яких прокурор встановлює потребу в представництві, форми такого представництва, організацію роботи прокурора при поданні позовів, апеляцій чи касаційних скарг [6].

Підстави, по яких прокурор представляє інтереси держави в судах, є джерелами інформації, з яких прокурор може отримати інформацію про наявність підстав для захисту інтересів держави в суді, залежить від відповідного носія інформації. Тому результативність представництва прокурором інтересів держави в суді є залежним від необхідного інформаційного забезпечення, що означає комплекс організаційно-правових, матеріально-технічних та інших заходів щодо збору, обліку та обробки відповідної інформації.

Все вищенаведене кореспондується з висновками колегії суддів Великої Палати Верховного Суду які у постанові від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18 наводять такі правові висновки: «Прокурор,

пред'являючи позов, повинен обґрунтувати та довести бездіяльність компетентного органу. Бездіяльність компетентного органу (нездійснення захисту інтересів держави) означає, що компетентний орган знав або повинен був знати про порушення інтересів держави, мав повноваження для захисту, але не звертався до суду з відповідним позовом у розумний строк.

Той факт, що компетентний орган не вжив жодних заходів протягом розумного часу після того, як йому стало відомо або повинно було стати про ймовірне порушення інтересів держави, вважається бездіяльністю відповідного органу.

Отже, прокурору достатньо дотриматися порядку, передбаченого статтею 23 Закону України "Про прокуратуру", і якщо компетентний орган протягом розумного строку після отримання повідомлення самостійно не звернувся до суду з позовом в інтересах держави, то це є достатнім аргументом для підтвердження судом підстав для представництва. Якщо прокурору відомі причини такого звернення, він повинен їх вказати в обґрунтуванні підстав представництва, яке міститься в позові. Але якщо з відповіді зазначеного органу на звернення прокурора з'ясувати такі причини або не отримано відповіді, це не є підставою вважати звернення прокурора невмотивованим [11].

**Висновок.** Як підсумок, можна вважати, що представництво прокурором інтересів держави в суді видається можливим тільки під час виникнення нетипової (виключної) правової ситуації (якщо захист порушених державних інтересів у конкретному правовому спорі не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено це повноваження, а також за відсутності такого органу), прокурор зобов'язаний здійснити виключне представництво інтересів держави в господарському, цивільному або адміністративному судочинстві.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 №1697-VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. №4 ст. 43.
3. Логоша В.В. Правова природа представництва прокурором інтересів громадянина та держави в адміністративному суді. // Фінансове право. – 2011. – № 2. – С. 525–530.
4. Кошинець В. Принципи діяльності та визначення статусу органів прокуратури в контексті рішень Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 2. – С. 93–101.
5. Безкровний Є. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у суді в сучасних умовах / Є. Безкровний // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 2. – Ч. 1. – С. 28–36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/bezkrovnyj.pdf>.
6. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді: наказ Генерального прокурора України від 21.08.2020 № 389 URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0389905-20#n87>
7. Берназюк Я. Особливості представництва прокурором інтересів держави в суді: нове законодавство та актуальні підходи Верховного Суду / Я. Берназюк // Судово-юридична газета. – 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://sud.ua/ru/news/blog/168820-osoblivosti-predstavnitstva-prokurorom-interesiv-derzhavi-v-sudi-nove-zakonodavstvo-ta-aktualni-pidkhodi-verkhovnogo-sudu?fbclid=IwAR2GLCdvO1RcMag26jNrBHYRKT6Yz-Dy6xwAJW6Kq0ogXRyvxcxnvziyvNc>
8. Руденко М.В. Прокурор та «інтереси держави» в оновлених процесуальних кодексах України: законодавчі новації, теорія та практика // Юридичний вісник України, 2018. - № 4. – С. 12-13.
9. Стефанчук М. М. Напрями вдосконалення процесуального статусу прокурора як суб'єкта реалізації функцій представництва інтересів громадянина або держави в суді // Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015. - № 2. – С. 115–121.
10. Козьяков І.М. Організаційно-правові основи представництва прокурором інтересів держави в суді // Публічне право № 4 (32). – 2018. – С. 9-15.
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18.

#### REFERENCES

1. On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine of 14.10.2014 971697-VII // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. № 2-3 Art. 12.
2. On Civil Service: Law of Ukraine of December 10, 2015 № 889-VIII // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2016. №4 st. 43.
3. Logosha VV The legal nature of the prosecutor's representation of the interests of the citizen and the state in the administrative court. //Finance law. - 2011. - № 2. - P. 525–530.
4. Koshynets V. Principles of activity and determination of the status of the prosecutor's office in the context of decisions of the Constitutional Court of Ukraine // Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine. - 2011. - № 2. - P. 93–101.
5. Bezkrivnyj Ye. Predstavny`ctvo prokurorom interesiv gromadyany`na abo derzhavy` u sudi v suchasny`x umovax [Representation by the prosecutor of the interests of a citizen or a state in court in modern conditions]. Scientific journal of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine, 2016, Vol. 2 (1), 28–36 pp. Available at: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/bezkrovnyj.pdf>.



6. On the organization of the activities of prosecutors to represent the interests of the state in court: the order of the Prosecutor General of Ukraine from 21.08.2020 № 389 URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0389905-20#n87>
7. Bernazyuk J. Features of the prosecutor's representation of the interests of the state in court: new legislation and current approaches of the Supreme Court / Ya. Bernazyuk // Judicial-legal newspaper. - 2020. [Electronic resource]. - Access mode: <https://sud.ua/ru/news/blog/168820-osoblivosti-predstavnitstva-prokurorom-interesiv-derzhavi-v-sudi-nove-zakonodavstvo-ta-aktualni-pidkhodi-verkhovnogo-sudu?fbclid=IwAR2GLCdvO1RcMag26jNrBHyrKT6Yz-Dy6xwAJW6Kq0ogXRYvhcxnvziyvNc>
8. Rudenko M.V. Prosecutor and "interests of the state" in the updated procedural codes of Ukraine: legislative innovations, theory and practice // Legal Bulletin of Ukraine, 2018. - № 4. - P. 12-13.
9. Stefanchuk M.M. Directions for improving the procedural status of the prosecutor as a subject of the function of representing the interests of a citizen or the state in court // Scientific Bulletin of Uzhgorod National University, 2015. - № 2. - P. 115-121.
10. Kozyakov I.M. Organizational and legal bases of representation by the prosecutor of the interests of the state in court // Public Law № 4 (32). - 2018. - P. 9-15.
11. Resolution of the Grand Chamber of the Supreme Court of 26.05.2020 in case № 912/2385/18.