

ЩОДО ПІДСТАВ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ
REGARDING THE GROUNDS FOR REPRESENTATION OF THE STATE INTERESTS
BY THE PROSECUTOR'S IN COURT

Подцерковний О.П., д.ю.н., професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри господарського права і процесу
Національний університет «Одеська юридична академія»,
арбітр

Міжнародний комерційний арбітражний суд при Торгово-промисловій палаті України

Будурова Г.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національний університет «Одеська юридична академія»,
Голова Правління

Громадська організація «Всеукраїнський центр економічного права»

Гофман О.Р., к.ю.н., доцент, адвокат,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті досліджуються правові підстави представництва прокуратурою інтересів держави в суді. Встановлення можливості для прокуратури звертатися до суду для захисту не своїх, а чужих інтересів можна порівнювати із усталеною зарубіжною практикою пред'явлення так званих «непрямих позовів», які заявляються та/або підтримуються від імені особи, чії права, але така особа не ініціює самостійно судовий розгляд.

Відзначені особливості участі у господарському та цивільному процесах органів прокуратури, які звертаються до суду за захистом прав і інтересів інших осіб (зокрема, державних інтересів). Вони пов'язуються із відсутністю особистої зацікавленості прокуратури у вирішенні наявного спору судом; необхідністю прямого встановлення у законодавстві повноважень на пред'явлення позову для захисту державних інтересів; обумовленістю ініціювання справи та участі у ній необхідністю захисту «чужих» інтересів, в т.ч. державних.

В Україні звернення прокуратури до господарського суду обмежується виключними випадками та передбачає спеціальне законодавче уповноваження на відповідне звернення, що вимагає ґрунтовного дослідження доказів кожного випадку судом. Обґрунтовано, що розширене тлумачення випадків (підстав) для представництва прокурором інтересів держави в суді не відповідає принципу змагальності сторін, який є однією із засад правосуддя.

Аналізують встановлені ч. 3. ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» випадки представництва прокуратурою інтересів держави: 1) у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також 2) у разі відсутності такого органу. Підкреслено, що захист інтересів держави повинні здійснювати насамперед відповідні органи – суб'єкти владних повноважень, а участь прокуратури є допоміжною (субсидіарною). Прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і підмінювати належного суб'єкта владних повноважень, який має усі кадрові, компетенційні та організаційні можливості захищати інтереси держави у сфері своєї відповідальності.

Ключові слова: представництво прокуратурою інтересів держави, підстави представництва, інтереси держави, державна власність, захист інтересів держави, судовий захист, виключні випадки, господарський процес.

The article analyses the legal grounds for representation of the state's interests in court by the public prosecutor's office. Establishing the possibility for the prosecutor's office to go to court to protect the interests of others rather than its own can be compared with the established foreign practice of filing so-called "indirect claims", which are filed and/or supported on behalf of a person whose rights are violated, but such a person does not initiate court proceedings on his/her own.

The author notes the particularities of participation in commercial and civil proceedings of the prosecutor's offices which apply to court for protection of the rights and interests of other parties (in particular, the State interests). They are related to the lack of personal interest of the prosecutor's office in the resolution of an existing dispute by a court; the need for direct establishment in legislation of the powers to file a claim to protect the State's interests; conditionality of initiating a case and participating in it due to the need to protect "third-party" interests, including state interests.

In Ukraine, the prosecutor's office's appeal to an economic court is limited to exceptional cases and requires special legislative authority for such an appeal, which requires a thorough examination of the evidence in each case by the court. The author substantiates that an extended interpretation of the cases (grounds) for the prosecutor's representation of the State's interests in court does not comply with the principle of adversarial proceedings, which is one of the principles of justice.

The author analyses the cases of representation of the state's interests by the prosecutor's office established by part 3 of Article 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office": 1) in case of violation or threat of violation of the state's interests, if the protection of these interests is not carried out or is improperly carried out by a public authority, local self-government body or other subject of power, whose competence includes the relevant powers, and 2) in the absence of such a body. The author emphasises that the protection of the State's interests should be carried out primarily by the relevant authorities, i.e., subjects of power, and the participation of the prosecutor's office is auxiliary (subsidiary). The prosecutor may not be considered an alternative subject of appeal to the court and substitute for the proper subject of power, which has all the personnel, competence and organisational capabilities to protect the interests of the state in the area of its responsibility.

Key words: representation of state interests by the prosecutor's office, grounds for representation, state interests, state property, protection of state interests, judicial protection, exceptional cases, economic process.

Постановка проблеми. Представництво інтересів держави в суді – специфічна функція органів прокуратури, передбачена для них законодавством України. Багаторічна практика такого представництва, між тим, не зняла гостроти з дискусії щодо переліку виключних випадків представництва, підстав та належних та допустимих доказів на їх підтвердження, вимагаючи прискіпливої перевірки дій прокуратури судом у кожному конкретному випадку. Більш того, досі до Конституційного Суду України надходять конституційні скарги від осіб, що заперечують таку участь прокурора в господарському і цивільному процесі та оспорюють законодавчі положення Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» щодо наявних підстав здійснювати представництво інтересів держави в суді прокурором [1]. Подібні тенденції на сприяють ефективному захисту інтересів держави та актуалізують необхідність чіткого унормування підстав та порядку допуску прокуратури у судовий процес.

Стан опрацювання проблеми. Уповноваження органів прокуратури у виключних випадках здійснювати захист публічних інтересів держави представлено у кримінальній, господарській, цивільній, адміністративній юстиціях, тому до аналізу такого представництва вдавалось чимало науковців, намагаючись розкрити особливості у кожній галузі (В. Бевзенко, Н. Бортник, В. Долежан, М. Косюта, Л. Гриваєнко, М. Курочка, В. Тацій, М. Якимчук тощо). Серед вчених, які досліджували підстави та порядок участі прокуратури в господарських справах, здійснюючи представництво інтересів держави, можна відзначити М. Руденку, Т. Степанову, В. Сухоноса, Л. Тимченко, В. Фещук та ін. Разом із тим, подальше системне дослідження правових підстав та специфіки представництва прокуратурою інтересів держави на тлі чергового етапу реформування системи та структури органів прокуратури та позбавлення їх функцій «загального нагляду» видається доцільним.

З огляду на зазначене, **метою цієї статті** є аналіз правових підстав представництва прокуратурою інтересів держави у господарському процесі, дослідження змісту «виключних випадків» представництва та порядку із доведення.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі статтею 131-1 Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (частина перша); організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга).

У рішенні від 5 червня 2019 року Конституційний Суд України у справі за конституційною скаргою АТ «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» відзначив, що «таким чином Конституцією України встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень» [2].

У продовження положень пункту третього частини першої статті 131-1 Конституції України, особливості представництва прокуратурою інтересів держави в суді визначено у ст. ст. 23, 24 Закону України «Про прокуратуру» (насамперед це стосується положень абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону, де визначено умови, сукупність яких створює підставу для такого представництва).

Питанням участі прокурора у цивільному процесі присвячено статтю 56 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України, відповідно до якої у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. Аналогічні положення закріплені в ч. 3 статті 53 Господарського процесуального кодексу (ГПК) України.

Встановлення можливості для прокуратури звертатися до суду для захисту не своїх, а чужих інтересів можна порівнювати із усталеною зарубіжною практикою пред'явлення так званих «непрямих позовів», які заявляються та/або підтримуються від імені особи, чії права/інтереси порушені/оспорюються чи не визнаються, але така особа не ініціює самостійно судовий розгляд. Подання таких позовів є найбільш поширеним у сфері корпоративних правовідносин. В Україні звернення прокуратури до господарського суду обмежується виключними випадками та передбачає спеціальне законодавче уповноваження на відповідне звернення. Але у будь-якому випадку необхідною є наявність господарської/цивільної процесуальної правосуб'єктності як у осіб, які звертаються до суду, так і у осіб, в чий інтерес пред'являються позовні заяви. Для останніх обов'язковою є і наявність усіх складових «права на позов» у господарському та цивільному процесі.

Особливості участі у господарському та цивільному процесі органів прокуратури, які звертаються до суду за захистом прав і інтересів інших осіб (зокрема, державних інтересів) пов'язуються із:

- а) відсутністю особистої зацікавленості таких осіб у вирішенні наявного спору судом (скоріше, мова може вестися про службовий, процесуальний інтерес);
 - б) необхідністю прямого встановлення у законодавстві повноважень на пред'явлення позову для захисту державних інтересів;
 - в) обумовленістю ініціювання справи та участі у ній необхідністю захисту «чужих» інтересів, в т.ч. державних.
- Саме тому закон вимагає від прокуратури, яка звертається до суду за захистом інтересів держави, надати суду документи, які підтверджують наявність передбачених законом підстав для звернення до суду в інтересах таких осіб.

ГПК та ЦПК України розрізняють декілька форм участі прокурора у процесі:

- звернення до суду з позовною заявою;
- участь у розгляді справ, розпочатих за його позовами;
- вступ у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, за своєю ініціативою;
- подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.

При цьому прокурорами яких рівнів (чи їх заступниками) подаються зазначені заяви та скарги уточнено у наказі Офісу Генерального прокурора від 21.08.2020 р. № 389 [3].

Європейський Суд з прав людини неодноразово звертав увагу на участь прокурора в суді на боці однієї зі сторін як обставину, що може впливати на дотримання принципу рівності сторін. Оскільки прокурор або посадова особа з аналогічними функціями, пропонуючи задовольнити або відхилити ... скаргу, стає противником або союзником сторін у справі, його участь може викликати в одній зі сторін відчуття нерівності (рішення у справі «Ф. В. проти Франції» (F.W. v. France) від 31.03.2005, заява 61517/00, п. 27 [4]).

Водночас існує категорія справ, де підтримка прокурора не порушує справедливого балансу. Так, у справі «Менчинська проти Російської Федерації» (рішення від 15.01.2009 р., заява № 42454/02, п. 35) ЄСПЛ висловив

позицію, що «... підтримка, що надається прокуратурою одній зі сторін, може бути виправдана за певних обставин, наприклад, при захисті інтересів незахищених категорій громадян (дітей, осіб з обмеженими можливостями та інших категорій), які, ймовірно, не в змозі самостійно захищати свої інтереси, або в тих випадках, коли відповідним правопорушенням зачіпаються інтереси великого числа громадян, або у випадках, коли потрібно захистити інтереси держави» [5]. Отже, підхід до розгляду питання про участь прокурора у господарському чи цивільному провадженні не може бути абстрактним – розглядаючи кожен випадок окремо, ЕСПЛ вирішує, наскільки участь прокурора у розгляді справи відповідає принципу рівності сторін. Іншими словами, забезпечення принципу рівності сторін у справі за участю прокуратури напряму залежить від обґрунтування винятковості підстав такої участі. А таке належне обґрунтування, у свою чергу, напряму залежить від чіткості унормування законом меж представництва прокуратурою інтересів держави в суді.

Ст. 131-1 Конституції України вказує, що прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках. Розширене тлумачення випадків (підстав) для представництва прокурором інтересів держави в суді не відповідає принципу змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості, який є однією із засад правосуддя (п. 3 ч. 2 ст. 129 Конституції України), відтак, ці випадки мають бути встановлені спеціальним законодавством (зауважимо, що у ГПК України закріплено лише загальні можливості щодо звернення прокурора для захисту інтересів держави, без встановлення «виключних» випадків).

Відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [6]. Отже, виключним інтересом, із яким закон пов'язує можливість представництва прокуратурою в суді, є порушення або загроза порушення інтересів держави.

У Рішенні Конституційного Суду України від 08.04.99 р № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) КСУ, з'ясовуючи поняття «інтереси держави» висловив позицію про те, що 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 (п. 3 мотивувальної частини) [7].

Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств [7].

З урахуванням того, що «інтереси держави» є оціночними поняттями, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Таким чином, «інтереси держави» охоплюють широке і водночас чітко не визначене коло законних інтересів, які

не піддаються точній класифікації, а тому їх наявність повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному конкретному випадку звернення прокурора з позовом. Одночасно, надмірна формалізація «інтересів держави», особливо у сфері публічних правовідносин, може призвести до необґрунтованого обмеження повноважень прокурора на захист суспільно значущих інтересів там, де це дійсно потрібно (постанова Верховного Суду від 25.04.2018 р. у справі № 806/1000/17 [8]).

Тобто, ключовими для встановлення наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді є поняття «інтерес держави» та визначення умов представництва інтересів держави у суді.

З аналізу положень абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» умовами, за наявності яких у прокурора виникають підстави для представництва інтересів держави у суді, є одночасна наявність двох умов:

(1) порушення або загроза порушення інтересів держави; та

(2) нездійснення або неналежне здійснення відповідними уповноваженими органами повноважень або взагалі відсутність суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесено захист певного державного інтересу [6].

«Нездійснення захисту» полягає в усвідомленій пасивній поведінці повноваженого суб'єкта владних повноважень – він усвідомлює порушення інтересів держави, має відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам за захистом до суду не звертається. «Здійснення захисту неналежним чином» виявляється в активній поведінці (сукупності дій та рішень), спрямованій на захист інтересів держави, але яка є неналежною. «Неналежність» захисту може бути оцінена з огляду на встановлений порядок захисту інтересів держави, який серед іншого включає досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, обрання способу їх захисту та ефективне здійснення процесуальних прав позивача (постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 20.09.2018 р. № 924/1237/17) [9].

Тобто, для визначення того, чи є представництво прокуратурою інтересів держави в суді обґрунтованим і допустимим, законодавець вимагає доведення наявності достатніх у своїй сукупності умов. Через застосування юридичного прийому встановлення відповідних умов-критеріїв законодавець намагається забезпечити упорядковане та обмежене представництво прокуратурою інтересів держави у суді саме у виняткових випадках, як того вимагає пункт 3 частини першої статті 131-1 Конституції України, виключивши ситуації, коли втручання прокуратури не є необхідним і досягти захисту інтересів держави можна в інший спосіб. Тобто, захист інтересів держави повинні здійснювати насамперед відповідні органи – суб'єкти владних повноважень, а участь прокурора є допоміжною: «щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який всупереч вимог закону не здійснює захисту або робить це неналежно» [10]. Проте, «прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і підмінювати належного суб'єкта владних повноважень» [10], який має усі кадрові, компетенційні та організаційні можливості захищати інтереси держави у сфері своєї відповідальності.

В цьому контексті важливо звернути увагу і на процесуальний статус прокурора в процесі. У разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зназначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі набуває статусу позивача.

Разом з тим, набуття прокурором у господарському суді статусу позивача не збігається зі сталими поняттями

процесуальної науки, які визначають юридичний інтерес прокурора й сторони (позивача, відповідача). Загальновідомо, що в сторін, третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмету спору, цей інтерес має особистий, матеріально-правовий характер. Проте заінтересованість прокурора має лише процесуальний («зовнішній») характер і полягає в бажанні останнього отримати позитивне рішення для відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, інтереси якого він представляє в суді. Отже, прокурор не є учасником спірних матеріально-правових відносин, що виникають між сторонами і становлять предмет відповідного судового розгляду. На відміну від сторони, рішення суду за позовом прокурора поширюється не на нього, а на особу, в інтересах якої була відкрита справа в суді. Тому, як доречно відзначає М. Руденко, прокурора не можна ототожнювати зі стороною у справі (позивачем) [11]. Ймовірно, що і законодавець, усвідомлюючи певну умовність отримання прокурором статусу позивача, надає йому можливість користуватись усіма процесуальними правами та обов'язками особи, в інтересах якої вони діють (ст. 42, 46), за винятком права укладати мирову угоду.

Саме тому у кожному випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом, і які є підставами для звернення прокурора до суду. Імперативна вимога щодо обґрунтування прокурором у позовній чи іншій заяві, скарзі, у чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, міститься у ч. 4 ст. 53 ГПК України. Невиконання прокурором цих вимог має наслідком застосування суддею положень, передбачених ст. 174 ГПК: залишення позовної заяви прокурора без руху, повернення позовної заяви прокурору.

Оскільки інших умов участі прокурора у судовому процесі, крім зазначених у ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», законодавство не визначає, можна вважати, що саме названі умови слід розглядати у якості юридичного складу, наявність якого надає право прокурору на звернення до суду в інтересах держави у розумінні статті 131-1 Конституції України, хоча сам законодавець за текстом Закону України «Про прокуратуру» їх «виключними» не називає.

Доведення наявності юридичного складу лежить на прокурорів, а суд не повинен допускати його в судовий процес, допоки не перевірить наявність відповідних умов.

Для цього важливо визначитись із належними та допустимими доказами, які відповідно до вимог процесуального закону мають доводити, що уповноважений орган не здійснює або неналежним чином здійснює відповідні повноваження. У судовій практиці серед таких можливих доказів називають, серед іншого, внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинене кримінальне правопорушення на підставі статті 367 Кримінального кодексу України (службова недбалість); вирок суду щодо службових осіб; докази накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців, які займають посаду державної служби в органі державної влади та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків тощо [12, с. 9].

Разом із тим, наведення орієнтовного переліку доказів не має створювати хибного уявлення про обов'язковість для прокуратури до звернення до господарського суду з позовом про захист інтересів попередньо отримувати вирок суду на підтвердження «невиконання або неналежного виконання службових обов'язків відповідних посадових осіб». Міркування щодо недоцільності уведення обов'язкового додаткового етапу на шляху до судового розгляду гуртуються на наступному.

По-перше, відзначимо, що у якості спеціального суб'єкта кримінального порушення, який може бути при-

тягнутий до відповідальності за ст. 367 Кримінального кодексу України «Службова недбалість», визначено саме фізичну особу, яка є службовою особою.

Водночас, абзац перший частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» пов'язує можливість представництва прокуратурою в суді законних інтересів держави з випадком, коли захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Тобто, Закон оперує іншим поняттям – «суб'єкт владних повноважень», яке є більш широким та охоплює собою органи державної влади і органи місцевого самоврядування, а також їх службових та посадових осіб відповідно до визначення, що надане п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України. Зокрема, законодавець визначає, що «суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, орган військового управління, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» [13].

Така вказівка, вочевидь, є не випадковою і прямо свідчить про те, що неправильним є ототожнення «невиконання/неналежного виконання функцій з захисту інтересів держави» зі «службовою недбалістю» (невиконанням або неналежним виконанням службовою особою своїх службових обов'язків згідно КК України), оскільки покликана пов'язати звернення прокуратури до суду в інтересах держави із загально незадовільною роботою органів державної влади чи місцевого самоврядування щодо забезпечення державних інтересів/створенням реальних ризиків для державних інтересів безвідносно до встановлення саме факту службової недбалості конкретною особою на момент такого звернення.

Пункт 3 частини першої статті 131-1 Конституції України встановлює, що представництво інтересів держави в суді допускається у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Законодавець послідовність/етапність порядку звернення детально не визначає (окрім необхідності попередньо повідомити про це зацікавлених осіб, від імені яких прокуратура звертатиметься до суду), але вказує, 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» (абзац четвертий частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» [6]), тобто отримувати інформацію про конкретний випадок невиконання/неналежного виконання обов'язків щодо захисту інтересів держави, що створює підстави для прокурорського представництва.

Важливими в контексті дослідження порядку звернення є і приписи частини сьомої статті 23 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких у разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

Однак і ці норми системно не пов'язані із можливістю здійснення представництва прокуратурою інтересів держави в суді – Закон України «Про прокуратуру», який є спеціальним законом, що визначає підстави і порядок такого представництва, не визначає у якості умови звернення до суду в порядку цивільного чи господарського судочинства попереднє порушення адміністративного/кримінального провадження прокуратурою за фактом невиконання/неналежного виконання функцій з захисту інтересів держави,

а тим більш – отримання вироку щодо службової особи, вина якої у службовій недбалості доведена.

Відсутність такої умови пояснюється, на наш погляд, не намаганням спростити звернення прокуратури до суду і розширити [необмежено] випадки представництва на розсуд прокуратури, а обумовлюється скоріше ризиками для захисту інтересів держави, які можуть бути створені через формально ускладнену процедуру звернення до суду. Зокрема, через тривалість кримінальних проваджень створюються ризики пропуску строків позовної давності у цивільному/господарському судочинстві, а особливої доведення вини особи у службовій недбалості нерідко тягнуть за собою постановлення виправдувального вироку навіть тоді, коли об'єктивно службова особа не виконувала або неналежним чином виконувала свої службові обов'язки (наприклад, згідно судової практики службова недбалість може мати місце лише за умови, що службова особа мала об'єктивну можливість виконати дії, які входять в коло її обов'язків (див., наприклад, постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного кримінального суду від 6 травня 2020 р. у справі № 133/2138/15 [14]) тощо). Вказані обставини унеможливили б здійснення представництва прокуратурою, у той час, як інтереси держави були б порушені та вимагали відповідного захисту.

З огляду зазначене, ініціювання прокуратурою кримінального провадження щодо службової недбалості конкретної службової особи вбачається можливим, але не обов'язковим етапом на шляху до звернення прокурора з позовом про захист інтересів держави в порядку господарського чи цивільного судочинства.

Висновки. Право Верховної Ради України встановлювати у своїх актах повноваження конституційно визна-

чених органів державної влади (у даному випадку – прокуратури) з урахуванням принципу правової визначеності має бути реалізовано таким чином, аби не допускати виходу за межі тих повноважень, що передбачені конституційними нормами, та розширеного тлумачення підстав та порядку їх здійснення на рівні закону. З огляду на це, вважаємо за необхідне встановлення на рівні закону чіткої кореляції між приписами пункту третього частини першої статті 131-1 Конституції України, яка закріплює право прокуратури на «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» і приписами абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру», за якими «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу».

Приписи абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» формулюють своєрідний юридичний склад, лише наявність якого надає право прокурору на звернення до суду в інтересах держави у розумінні статті 131-1 Конституції України, тим самим забезпечуючи обмежене та виняткове представництво прокуратурою інтересів держави. Законодавець покладає обов'язок доведення наявності юридичного складу на прокурора; його допуск в судовий процес стає можливим лише після перевірки судом наявності відповідних умов (юридичного складу).

ЛІТЕРАТУРА

1. Суд розглядає справу за конституційною скаргою ТОВ «Рейнір Бізнес Груп», яке оспорує законодавчі приписи щодо наявних підстав здійснювати представництво інтересів держави в суді прокурором. *Офіційний сайт Конституційного Суду України*. URL: <https://ccu.gov.ua/povu/pa/sud-rozglyadae-spravu-za-konstytuciyu-ovu-skargoyu-tov-reynir-biznes-grup-yake-osporuyue> (дата звернення: 12.07.2024).
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства "Запорізький завод феросплавів" щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" від від 05.06.2019 № 4-р(II)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va04p710-19#Text> (дата звернення: 12.07.2024).
3. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді : Наказ Офісу у Генерального прокурора від 21.08.2020 р. № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0389905-20#Text> (дата звернення: 11.07.2024).
4. *Affaire F.W. v. France*: Рішення у справі «Ф.В. проти Франції» від 31.03.2005 р. (заява 61517/00). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{itemid:"001-68679"}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{itemid:)(дата звернення: 12.07.2024).
5. *Menchinskaya v. Russia*, № 42454/02, § 35, ЄСПЛ, від 15 січня 2009 р. URL: <https://zakonbase.ru/content/base/149899> (дата звернення: 12.07.2024).
6. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015, № 2-3, ст. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 11.07.2024).
7. 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) від 08.04.1999 р. № 3-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text> (дата звернення: 11.07.2024).
8. Постанова Верховного Суду від 25.04.2018 р. у справі № 806/1000/17. *Liga360* : веб-сайт. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/73763984> (дата звернення: 14.07.2024).
9. Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 20.09.2018 р. № 924/1237/17. *ЄДРСР*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76609979> (дата звернення: 15.07.2024).
10. Постанова об'єднаної палати Касаційного господарського суду від 07.12.2018 р. у справі № 924/1256/17. *Zakononline* : веб-сайт. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/78749905> (дата звернення: 12.07.2024).
11. Руденко М. Прокурор та «інтереси держави» в оновлених процесуальних кодексах України: законодавчі новації, теорія і практика. *LexInform* : веб-сайт. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuror-ta-interesy-derzhavy-v-onovlenih-protsesualnih-kodeksah-ukrayiny-zakonodavchi-novatsiyi-teoriya-i-praktyka/> (дата звернення: 17.07.2024).
12. Огляд практики застосування суддями Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду законодавства, що визначає особливості правового статусу прокурора в господарському процесі (за період з 01.01.2018 по 06.11.2018 рр.). *Судова влада України* : оф. веб-сайт. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Oglyd_prok.pdf (дата звернення: 17.07.2024).
13. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005, № 35-36, № 37, ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
14. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного кримінального суду від 6 травня 2020 р. у справі № 133/2138/15. *ЄДРСР*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89180529> (дата звернення: 20.07.2024).