

**ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ  
В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ В ОСОБІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ  
ТА ІНШИХ ГОСПОДАРЮЮЧИХ СУБ'ЄКТІВ: ПРОБЛЕМИ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ**

**REPRESENTATION BY THE PROSECUTOR OF THE STATE'S INTERESTS  
IN CIVIL PROCEDURE IN THE PERSON OF STATE ENTERPRISES  
AND OTHER ECONOMIC ENTITIES: PROBLEMS OF SUBJECT COMPOSITION**

Гузе К.А., к.ю.н.,  
асистент кафедри цивільного процесу

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті розглядається проблематика здійснення прокурором представництва інтересів держави в цивільному процесі, зокрема, передбачені у законодавстві обмеження щодо реалізації прокурором функції представництва в особі державних компаній тощо. Досліджено нормативні акти, що регулюють діяльність органів прокуратури в суді, висновки Конституційного Суду України, практику Верховного Суду, міжнародні стандарти функціонування прокуратури поза межами кримінальної сфери, що сформульовані міжнародними установами Ради Європи. Такий аналіз дав змогу дійти висновку про необхідність дотримання прокуратурою в суді принципів поділу державної влади, субсидіарності, спеціалізації, неупередженості та рівності сторін, що виключає можливість для посадових осіб цього державного органу здійснювати представництво в суді прав та інтересів державних підприємств, господарських товариств, які є самостійними суб'єктами правових, у тому числі, процесуальних відносин. Такий висновок кореспондується з сучасною концепцією зменшення ролі прокурора в цивільних процесах, яка активно підтримується в юридичній літературі. Це дозволило сформулювати пропозиції щодо удосконалення Закону України «Про прокуратуру». Пропонується абз. 3 ч. 3 ст. 23 цього Закону викласти в такій редакції: «Прокурор вправі звернутися до суду в інтересах держави в особі суб'єкта владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження), що наділений правом виступати від імені держави у спірних правовідносинах. Не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань».

**Ключові слова:** прокурор, участь прокурора в цивільному процесі, представництво прокурором інтересів держави в суді в особі державних компаній.

The article considers the issue of representation by the prosecutor of the interests of the state in civil proceedings, in particular, the legislation provides for restrictions on the implementation by the prosecutor of the function of representation in the face of state companies and so on. The normative acts regulating the activity of the prosecutor's office in court, the conclusions of the Constitutional Court of Ukraine, the practice of the Supreme Court, international standards of functioning of the prosecutor's office outside the criminal sphere, formulated by international institutions of the Council of Europe are studied. This analysis allowed us to conclude that the prosecutor's office in court must comply with the principles of separation of state power, subsidiarity, specialization, impartiality and equality of the parties, which excludes the possibility for officials of this state body to represent in court the rights and interests of state enterprises and companies, subjects of legal, including procedural relations. This conclusion corresponds to the modern concept of reducing the role of the prosecutor in civil proceedings, which is actively supported in the legal literature. This allowed formulating proposals for improving the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office". The proposed paragraph 3 of article 23 of this Law to state in the following edition: "The prosecutor has the right to address in court in the interests of the state in the person of the subject of power the right to act on behalf of the state in disputed legal relations. The prosecutor may not represent the interests of the state in court in legal relations related to the election process, referendums, the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the creation and operation of the media, as well as political parties, religious organizations, professional organizations, self-government and other public associations."

**Key words:** prosecutor, prosecutor's participation in civil proceedings, prosecutor's representation of state interests in court represented by state companies.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 ЦПК України у випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб або державних чи суспільних інтересах [1]. Одним з таких органів виступає прокуратура, яка згідно з п. 3 ст. 131<sup>1</sup> Конституції України здійснює в суді представництво інтересів держави у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [2]. Відповідні виключні випадки закріплені в Законі України «Про прокуратуру» (далі – Закон) [3]. Зокрема, у ч. 3 ст. 23 цього Закону передбачено, що 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. Крім того, наведена вище стаття Закону встановлює для прокурорів низку обмежень щодо здійснення представництва. Так, згідно з абз. 3 ч. 3 ст. 23 Закону, не допускається здійснення

прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань.

Серед перелічених у Законі обмежень окремого аналізу потребує заборона на здійснення прокурором представництва інтересів держави в особі державних компаній. Варто зауважити, що в національному законодавстві не визначена така організаційно-правова форма господарювання, як «державна компанія», водночас, передбачені наступні форми господарювання з часткою державної власності: державне підприємство, державна акціонерна компанія, державна холдингова компанія. Так, державне підприємство – це підприємство, що діє на основі державної власності (ч. 1 ст. 63 Господарського кодексу України) [4], або підприємство, у статутному капіталі якого частка державної власності становить 50 і більше відсотків

(ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансову реструктуризацію» [5]; державна акціонерна компанія (товариство) – це акціонерне товариство, 100 відсотків акцій якого належать державі; державна холдингова компанія – це холдингова компанія, утворена у формі акціонерного товариства, не менш як 100 відсотків акцій якого належить державі, (п. п. 3.2.1.3; 3.2.2 Державний класифікатор України ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання») [6].

Системний аналіз змісту вищенаведених організаційно-правових форм юридичних осіб з часткою державної власності дає підстави зробити висновок, що державне підприємство, державна акціонерна компанія, державна холдингова компанія є самостійними формами господарювання і за своєю сутністю не можуть прирівнюватися або охоплюватися словосполученням «державна компанія».

У зв'язку з тим, що в законодавстві не розкривається поняття «державна компанія», виникає логічне запитання: чи може прокурор здійснювати в суді представництво інтересів держави в особі згаданих вище державних підприємств, державних акціонерних компаній, державних холдингових компаній?

Відсутність у законодавстві чіткої правової регламентації у цьому питанні (передбачуваності в застосуванні), його неоднозначність не відповідає принципу правової визначеності, який є елементом більш загального принципу верховенства права. Так, Конституційний Суд України у своєму рішенні № 5-рп/2005 від 22 вересня 2005 р. (справа № 1-17/2005), характеризуючи цей принцип зазначив, що з конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (п. 5.4) [7].

Невизначеність змісту словосполучення «державна компанія» негативно впливає на правозастосування у питанні визначення судами наявності підстав представництва прокурором інтересів держави. Цю проблему намагався розв'язати Верховний Суд (далі – ВС).

Зокрема, ВС у складі колегії суддів Касаційного цивільного суду 15 квітня 2020 р. розглянув цивільну справу № 363/4656/16-ц за позовом першого заступника прокурора Київської області, що діяв в інтересах держави в особі Кабінету Міністрів України, Державного підприємства «Вищедубечанське лісове господарство» до Вишгородської районної державної адміністрації Київської області, ОСОБИ 1, ОСОБИ 2, ОСОБИ 3, ОСОБИ 4, ОСОБИ 5, ТОВ «Ну, намалой» про визнання недійсними розпоряджень, державних актів та витребування на користь держави земельних ділянок з незаконного володіння.

Оцінюючи доводи касаційної скарги ВС зауважив, що відповідно до абз. 3 ч. 3 ст. 23 Закону представництво прокурором інтересів держави в особі державних компаній заборонено. Водночас державне підприємство та державна акціонерна компанія є різними організаційно-правовими формами господарювання.

Враховуючи те, що згаданий позов подано в інтересах держави саме в особі ДП «Вищедубечанське лісове господарство», яке, згідно з інформацією з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і статутом, за організаційно-правовою формою є саме «державним підприємством», твердження скаргника щодо подання позову в інтересах державної компанії та, відповідно, відсутності підстав для представництва прокурором в суді інтересів держави в особі цього державного підприємства, є надуманими, не ґрунтуються на матеріалах справи та законі [8].

Якщо проаналізувати правову позицію ВС у наведеній цивільній справі, нескладно дійти висновку, що суд касаційної інстанції буквально тлумачить приписи абз. 3

ч. 3 ст. 23 Закону. На його погляд, реалізація прокурором функції представництва в особі державних компаній є незаконною, наразі представництво прокурором у суді інтересів держави в особі державних підприємств та інших організаційно-правових формам юридичних осіб з часткою державної власності є правомірним.

На наш погляд, вказана правова позиція ВС не кореспондується з конституційними приписами, передбаченими у п. 3 ст. 131<sup>1</sup> Основного Закону щодо можливості здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді у виключних випадках. У цьому аспекті важливим є висновок Конституційного Суду України (далі – КСУ) в рішенні № 5-рп/2005 від 22 вересня 2005 р. (справа № 1-17/2005), де останній зазначив, що «про такі випадки йдеться, зокрема, у ч. 3 ст. 23 Закону № 1697, за якою «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» (абз. 1). На думку КСУ, це зумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. Водночас на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання» [9].

Недопущення свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, про що вказує КСУ у своєму рішенні, на наш погляд, виключає право прокурора на здійснення представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також представництво будь-яких підприємств та інших організаційно-правових формам юридичних осіб, в тому числі з часткою державної власності.

Вказаний висновок кореспондується з сучасною концепцією зменшення ролі прокурора в цивільних процесах, яка активно підтримується в юридичній літературі [10, с. 102; 11, с. 14; 12, с. 58].

Як правильно зазначає М. Стефанчук, відповідна концепція є проекцією рекомендацій європейських інституцій, які надавались до законопроектних напрацювань у сфері реформування прокуратури України. Йдеться, як далі уточнює вчена, про Висновок Венеціанської комісії CDL-AD (2013)025 від 14 жовтня 2013 р., в якому містяться рекомендації щодо приведення норм, що регулюють здійснення прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема, щоб роль прокурора у сфері представництва окремих осіб була субсидіарною, тобто будь-які випадки виконання цієї функції прокуратурою повинні бути тільки допоміжними по відношенню до доступності послуг центрів безоплатної правової допомоги, а також щодо необхідності більш чіткої правової регламентації кола інтересів держави, які має право представляти прокуратура в суді [13, с. 106, 109].

В подальшому, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у проміжному висновку «Щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя» № 803/2015 від 24 липня 2015 р. щодо повноваження прокурора, яке полягає у «представництві інтересів держави та суспільства в суді у випадках і в порядку, визначених законом» зазначила, що прокурор втрачає «свої непрокурорські повноваження», у нього залишається право представляти інтереси держави за «виняткових обставин», і такі «залишкові та виключні» повноваження можна вважати легітимними, якщо вони здійснюються у спосіб, за якого дотримується принцип поділу державної влади, зокрема повага до судової неза-

лежності, принцип субсидіарності, спеціалізації, неупередженості прокурорів та рівності сторін (пункт 40) [14].

Необхідність дотримання прокуратурою в суді принципів поділу державної влади, субсидіарності, спеціалізації, неупередженості та рівності сторін, виключає можливість для посадових осіб цього державного органу при реалізації функцій представництва держави здійснювати захист прав та інтересів державних підприємств, господарських товариств, які є самостійними суб'єктами правових, у тому числі, процесуальних відносин. У такому випадку об'єктом охорони в суді виступає суб'єктивне право юридичної особи (державного підприємства). Наразі національне законодавство не наділяє юридичних осіб правом виступати в суді від імені держави, адже воно надається органам державної влади, органам місцевого самоврядування (хоча останні і наділяються статусом юридичної особи). Так, ч. 4 ст. 58 ЦПК закріплює, що держава бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник, інша уповноважена особа відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування), або через представника.

Тому саме органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а не органи прокуратури уповноважені здійснювати контроль за діяльністю державних підприємств та інших організаційно-правових форм юридичних осіб з часткою державної власності щодо належного здійснення останніми своїх функцій з питань господарської діяльності. Водночас підконтрольність означає, що всю діяльність органів або якийсь її обсяг перевіряють вищі органи або орган, спеціально створений для здійснення контролю чи нагляду [15, с. 79].

Зазначений висновок кореспондується з правовою позицією, викладеною в постанові Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) у справі № 911/2169/20 від 6 липня 2021 р. (п. 8.6, 8.10, 8.11).

Зокрема, колегія суддів касаційної інстанції зазначила, що в судовому процесі держава бере участь у справі як сторона через її відповідний орган, наділений повноваженнями у спірних правовідносинах (див. пункт 35 постанови від 27 лютого 2019 р. у справі № 761/3884/18). Тобто під час розгляду справи в суді фактичною стороною у спорі є держава, навіть якщо позивач визначив стороною у справі певний орган (див. пункт 27 постанови від 26 червня 2019 р. у справі № 587/430/16-ц).

Проаналізувавши положення п. 3 ст. 131<sup>1</sup> Конституції України у взаємозв'язку з приписами ст. 23 Закону, ВП ВС дійшла висновку, що «заборона на здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, передбачена абз. 3 ч. 3 ст. 23 Закону, має застосовуватись з урахуванням положень абз. 1 ч. 3 цієї статті, який передбачає, що суб'єкт, в особі якого прокурор може звертатись із позовом в інтересах держави,

має бути суб'єктом владних повноважень, незалежно від наявності статусу юридичної особи». І далі, «положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У контексті цього засадничого положення відсутність у Законі інших окремо визначених заборон на здійснення представництва прокурором, окрім спеціальної заборони на представництво державних компаній, не слід розуміти як таку, що розширює встановлені в абз. 1 ч. 3 ст. 23 Закону межі для здійснення представництва прокурором законних інтересів держави» [16].

Зі змісту наведеної вище правової позиції ВП ВС можна виокремити декілька важливих тезисів щодо кола суб'єктів, в особі яких прокурор уповноважений здійснювати в суді представництво інтересів держави.

1. Прокурор вправі звертатися до суду в інтересах держави в особі суб'єкта владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження), що наділений правом виступати від імені держави у спірних правовідносинах.

2. Здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави неможливо в особі державних компаній. Утім, не лише інтереси останніх не можуть бути об'єктом захисту прокурора в суді, а й інтереси всіх державних підприємств чи господарських товариств незалежно від їхньої форми власності. Винятком є вищезгадані суб'єкти владних повноважень (органи державної влади, органи місцевого самоврядування).

Враховуючи вказане вище, вважаємо, що з абз. 3 ч. 3 ст. 23 Закону словосполучення «в особі державних компаній» варто виключити. Слід доповнити його реченням такого змісту: «Прокурор вправі звернутися до суду в інтересах держави в особі суб'єкта владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження), що наділений правом виступати від імені держави у спірних правовідносинах».

Пропонуємо викласти абз. 3 ч. 3 ст. 23 Закону в такій редакції: «Прокурор вправі звернутися до суду в інтересах держави в особі суб'єкта владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження), що наділений правом виступати від імені держави у спірних правовідносинах. Не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань».

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03. 2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–42. Ст. 492.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2/3. Ст. 12.
4. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
5. Про фінансову реструктуризацію : Закон України від 14 червня 2016 р. № 1414-VIII / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 32. Ст. 555.
6. Державний класифікатор «Класифікація організаційно-правових форм господарювання»: наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 97 від 28 травня 2004 р. / *Верховна Рада України : офіц. веб-сайт*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0097609-04#n34> (дата звернення: 15.11.2021).
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України

(справа про постійне користування земельними ділянками) : справа № 1-17/2005, рішення № 5-рп/2005 від 22 вересня 2005 р. *Верховна Рада України* : офіц. вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05/conv/print> (дата звернення: 15.11.2021).

8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного цивільного суду : справа № 363/4656/16-ц від 15 квітня 2020 р. / *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88834260> (дата звернення: 15.11.2021).

9. 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» : справа № 3-234/2018(3058/18), рішення № 4-р(II)/2019 від 5 червня 2019 р. *Конституційний Суд України* : офіц. вебсайт. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4\\_p2\\_2019.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p2_2019.pdf) (дата звернення: 15.11.2021).

10. Комаров В. Актуальные проблемы реформы гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства Украины. *СНГ: реформа гражданского процессуального права* : материалы междунар. конф., Москва, 2002. С. 74–106.

11. Сакара Н.Ю. Проблема доступности правосудия у гражданских делах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харьков, 2006. 20 с.

12. Гузе К.А. Представительство прокурором интересов гражданина или государства в суде : монография. Харьков : Право, 2016. 200 с.

13. Стефанчук М. Новації законодавства щодо реалізації прокуратурою України функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 5. С. 105–110.

14. Проміжний висновок Європейської Комісії «За демократію через право» «Щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя» від 24 липня 2015 р. № 803/2015 URL: [https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi\\_visnovok.pdf](https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf) (дата звернення: 15.11.2021).

15. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

16. Постанова Великої Палати Верховного Суду : справа № 911/2169/20 від 6 липня 2021 р. / *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98483103> (дата звернення: 15.11.2021).