

ПРОБЛЕМИ ПІДТВЕРДЖЕННЯ ПРОКУРОРОМ, ЩО ЗВЕРНУВСЯ ДО СУДУ ЯК ПОЗИВАЧ, ПІДСТАВ ЗДІЙСНЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

THE PROBLEMS OF CONFIRMATION BY THE PROSECUTOR, WHO APPEALED TO THE COURT AS A PLAINTIFF, OF THE GROUNDS FOR THE REPRESENTATION OF THE STATE'S INTERESTS IN CIVIL PROCEEDINGS

Гузе К.А., к.ю.н.,

асистент кафедри цивільної юстиції та адвокатури

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

В статті проаналізовано проблеми підтвердження прокурором, що звернувся до суду як позивач, підстав здійснення представництва інтересів держави в цивільному процесі. Виходячи зі змісту процесуального законодавства встановлено, що прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в суді в двох процесуальних статусах, як: 1) захисник державних «публічних» інтересів; 2) позивач. При цьому наголошується, що у випадку, коли прокурор звертається до суду, як позивач, нормативно не визначено коло підстав, а також процесуальних дій, які слід вчинити прокурору для підтвердження обґрунтованості здійснення ним функції представництва інтересів держави, що вказує на правову невизначеність. Проведено аналіз процесуального законодавства, Закону України «Про прокуратуру», рішення Конституційного Суду України, висновків Великої Палати Верховного Суду з цієї правової проблеми. Заперечується правова позиція найвищого судового органу загальної юрисдикції, що для набуття процесуального статусу позивача та підтвердження підстав представництва інтересів держави в суді, прокурору достатньо у позовній заяві лише вказати про факт відсутності органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах або відсутності у нього повноважень із захисту інтересів держави в суді. Критикується й позиція, що вказівка на зазначені факти у позові прокурора є достатньою і не вимагає їх доведення (доказування).

Враховуючи вимогу «виключності» випадків участі прокурора в цивільному процесі, сучасні підходи щодо «мінімізації» його участі в суді поза межами кримінальної юрисдикції, змістовну сторону принципу змагальності, робиться висновок, що прокурор, при зверненні до суду у статусі позивача в своїй позовній заяві зобов'язаний довести (доказати) наявність підстав правомірності здійснення конституційної функції представництва інтересів держави, а саме факт відсутності органу уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах або відсутності у нього повноважень із захисту інтересів держави в суді.

Ключові слова: прокурор, представництво прокурором інтересів держави в суді, участь прокурора в цивільному процесі у статусі позивача, підстави участі прокурора в цивільному процесі, як позивача.

The article analyzes the issues of confirmation by a prosecutor who has filed a lawsuit as a plaintiff of the grounds for representation of the State's interests in civil proceedings. Based on the content of the procedural legislation, it is established that a prosecutor may represent the interests of the State in court in two procedural statuses, namely: 1) a defender of the state "public" interests; 2) a plaintiff. At the same time, the author emphasizes that when a prosecutor goes to court as a plaintiff, the scope of grounds and procedural actions which the prosecutor should take to confirm the validity of the function of representation of the State's interests is not defined by law, which indicates legal uncertainty. The author analyzes the procedural legislation, the Law of Ukraine "On Public Prosecution", the decision of the Constitutional Court of Ukraine, and the conclusions of the Grand Chamber of the Supreme Court on this legal issue. The author denies the legal position of the highest judicial body of general jurisdiction that in order to acquire the procedural status of a plaintiff and confirm the grounds for representation of the State's interests in court, it is sufficient for the prosecutor to indicate in the statement of claim that there is no body authorized by the State to perform the relevant functions in disputed legal relations or that it lacks the authority to protect the interests of the State in court. The position that the indication of these facts in the prosecutor's claim is sufficient and does not require their proof is also criticized.

Taking into account the requirement of "exclusivity" of the prosecutor's participation in civil proceedings, modern approaches to "minimization" of his/her participation in court outside criminal jurisdiction, and the substantive side of the adversarial principle, the author concludes that when applying to court as a plaintiff, the prosecutor is obliged to prove (prove) in his/her statement of claim the existence of grounds for the legitimacy of the constitutional function of representation of the State's interests, namely, the fact that there is no body authorized by the State to perform the relevant functions in disputed legal relations.

Key words: prosecutor, prosecutor's representation of the State's interests in court, participation of a prosecutor in civil proceedings as a plaintiff, grounds for participation of a prosecutor in civil proceedings as a plaintiff.

У частинах 4, 5 ст. 56 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) визначено, що прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. При цьому, у разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений 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 прокурор набуває статусу позивача [1].

Зі змісту наведеної статті випливає, що процесуальне законодавство передбачає можливість набуття прокурором, який здійснює представництво інтересів держави

в суді, двох процесуальних статусів. По-перше, коли прокурор звертається з позовом до суду в особі органу, уповноваженого державою здійснювати функції у спірних правовідносинах, в такому випадку відповідний орган стає позивачем, а прокурор, так би мовити захисником державних «публічних» інтересів [2, с. 107].

По-друге, коли законодавством не визначений орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, або відповідний орган не наділений повноваженнями щодо звернення до суду в інтересах держави, у такому разі прокурор набуває в суді процесуального статусу позивача.

В залежності від процесуального статусу прокурора, Закон України «Про прокуратуру» [3] (далі – Закон) встановлює для нього обов'язок обґрунтувати підстави представництва, які повинні бути підтвержені судом. Зокрема, у разі звернення до суду з позовом в особі органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, прокурору слід довести

факт не здійснення або неналежного здійснення відповідним органом захисту інтересів держави. При цьому прокурор, зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень. Після підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу (частина 3, 4 ст. 23 Закону).

Щодо випадку, коли прокурор звертається до суду, як позивач (відсутності органу уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах або відсутності у нього повноважень із захисту інтересів держави в суді), то законодавство не визначає коло підстав, а також процесуальних дій, які слід вчинити прокурору для підтвердження обґрунтованості здійснення ним функцій представництва інтересів держави. Тобто можна констатувати, що у цьому питанні в Законі наявна певна правова невизначеність, яка потребує вирішення.

З цього приводу Велика Палата Верховного Суду (далі – ВП ВС) у п. 69, 70 постанови від 26 червня 2019 р. (справа № 587/430/16-ц) сформулювала наступну правову позицію. Повноваження органів влади, зокрема і щодо здійснення захисту законних інтересів держави, є законодавчо визначеними, суд згідно з принципом *jura novit curia* («суд знає закони») під час розгляду справи має *самостійно перевірити* доводи сторін щодо наявності чи відсутності повноважень органів влади здійснювати у спосіб, який обрав прокурор, захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах. Якщо підставою для представництва інтересів держави прокурор зазначив відсутність органу, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, цей довід прокурора суд повинен перевірити незалежно від того, чи надав прокурор докази вчинення ним дій, спрямованих на встановлення відповідного органу. Водночас, процедура, передбачена абз. 3, 4 ч. 4 ст. 23 Закону (досудове звернення прокурора до суб'єкта владних повноважень – доповнено КГ), застосовується тільки до 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 повноваження з такого захисту [4].

Аналіз вищенаведеної постанови ВП ВС дає підстави висувати, що прокурору, для набуття процесуального статусу позивача та підтвердження підстав представництва інтересів держави в суді, достатньо у своїй позовній заяві лише *формально* вказати про відсутність органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах або відсутність у нього повноважень із захисту інтересів держави в суді.

З такою правовою позицією ВП ВС не можна погодитися.

По-перше, вона не кореспондується з конституційною вимогою «виключності» випадків участі прокурора в цивільному процесі, адже за п. 3 ст. 131¹ Основного Закону в нашій державі діє прокуратура, яка здійснює представництво інтересів держави в суді у *виключних* випадках і в порядку, що визначені законом [5]. Наразі ВП ВС, формулюючи зазначену правову позицію, розширює коло випадків здійснення прокурорського представництва в суді, що, одночасно, не кореспондується з правовою позицією Конституційного Суду України у рішенні № 4-р(П)/2019 від 5 червня 2019 р. (справа № 3-234/2018(3058/18), який наголошує: «В Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». 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 Конституційного Суду України, це обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання» [6].

По-друге, не відповідає сучасним підходам з «мінімізації» участі прокурора в суді поза межами кримінальної юрисдикції, яка підтримується практиками й науковцями [7, с. 470; 8, с. 14; 2, с. 58], а також обстоюється міжнародними інституціями у своїх висновках та рекомендаціях. Наприклад, у п. 87 Висновку Венеціанської комісії CDL-AD(2013)025 зазначається про необхідність звести повноваження прокурора із представництва інтересів держави в суді до ситуацій, в яких жоден інший державний орган не має можливості забезпечити представництво. При цьому прокурор повинен мати можливість взяти на себе представництво інтересів держави від інших державних органів тільки після схвалення судом [9].

По-третє, не відповідає змістовній стороні принципу змагальності, що закріплена у ч. 3 ст. 12 ЦПК України, згідно якої кожна сторона повинна довести обставини, які мають значення для справи і на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень. Виконання учасниками процесу цього основоположного припису покладає на прокурора, який звертається до суду в інтересах держави як позивач, *обов'язок по доведенню* (доказуванню) фактів відсутності органу, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах або відсутності у нього повноважень із захисту інтересів держави в суді.

Проте ВП ВС дотримується протилежної точки зору. У згаданій вище постанові від 26 червня 2019 р. (справа № 587/430/16-ц) він зазначає: суд першої інстанції, з яким погодився апеляційний суд, встановив, що прокурор зазначив у позовній заяві підставу для здійснення ним представництва. Проте суд вважав означену підставу помилковою та вказав, що прокурор не надав докази на підтвердження як цієї підстави представництва (відсутність органу, уповноваженого державою здійснювати функції захисту інтересів держави у спірних правовідносинах, зокрема повноважень звертатися до суду з позовом, який заявив прокурор), так і тієї, яку прокурор у позовній заяві не зазначав (нездійснення або неналежне здійснення захисту інтересів держави органом, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати такий захист у спірних правовідносинах). Не погоджуючи з такими доводами нижчестоящих судів, а також виходячи із сутності доказів й порядку їх законодавчого закріплення у змісті позовної заяви, ВП ВС дійшла висновку, що ЦПК України вимагає вказувати у позовній заяві докази на підтвердження підстав заявлених позовних вимог (на підтвердження обставин, якими обґрунтовані ці вимоги). Незгода суду з наведеним у позовній заяві обґрунтуванням прокурора щодо визначеної ним підстави представництва, як і *неподання прокурором доказів відсутності органів влади*, які мають повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, *не є підставою* для залишення позову без розгляду, як помилково вважали суди у цій справі (пункт 46, 49 постанови).

Такий висновок ВП ВС викликає заперечення, адже у відповідності до нього прокурор, який ініціює процес та звертається до суду в статусі позивача, зобов'язаний довести лише факти матеріально-правового характеру, які покладаються ним в обґрунтування позову й складають його підстави. Проте процесуальне законодавство покладає на сторін й інших заінтересованих осіб обов'язок доведення не лише

фактів матеріально-правового характеру, а й фактів процесуально-правового характеру. Зокрема, у ч. 2 ст. 77 ЦПК України передбачено, що предметом доказування є обставини, що підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення. Саме обставини, які «мають інше значення для розгляду справи», як вірно наголошується в правовій літературі, і є фактами процесуально-правового характеру, що входять в предмет доказування. У зв'язку з чим положення ЦПК України, відповідно до якої кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається, як на підставу своїх вимог та заперечень, крім випадків, установлених законом (ч. 1 ст. 81 ЦПК України), необхідно розуміти, і як таке, що встановлює обов'язки для доказування фактів процесуально-правового характеру [10, с. 41, 44].

Прикладом необхідності доведення фактів процесуально-правового характеру можна вважати обов'язок законного представника надати суду докази, що підтверджують його процесуальні повноваження. Наприклад, це свідочтво про народження для підтвердження факту походження дітей від батьків, свідочтвом про усиновлення або рішенням суду

про усиновлення – факту усиновлення, рішення органу опіки та піклування – факту встановлення опіки або піклування над малолітніми чи неповнолітніми дітьми чи певною особою тощо (ст. 62 ЦПК України).

На кшталт підтвердження підстав законного представництва, прокурор, який звернувся до суду, як позивач (у статусі позивача), в межах принципу змагальності, зобов'язаний довести (доказати), крім іншого, факти процесуально-правового характеру, а саме підстави представництва інтересів держави.

Отже, враховуючи вимогу «виключності» випадків участі прокурора в цивільному процесі, сучасні підходи щодо «мінімізації» його участі в суді поза межами кримінальної юрисдикції, змістовну сторону принципу змагальності, вважаємо, що прокурор, при зверненні до суду в статусі позивача у своїй позовній заяві зобов'язаний довести (доказати) наявність підстав правомірності здійснення конституційної функції представництва інтересів держави, а саме факт відсутності органу уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах або відсутності у нього повноважень із захисту інтересів держави в суді.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільний процесуальний кодекс України : від 18.03. 2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–42. Ст. 492.
2. Гузе К. А. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді : монографія. Харків : Право, 2016. 200 с.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2/3. Ст. 12.
4. Постанова Велика Палати Верховного Суду: справа № 587/430/16-ц від 26 червня 2019 р. / *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84573553> (дата звернення: 25.10.2023).
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. 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 (дата звернення: 25.10.2023).
7. Комаров В. В. Новелізація цивільного процесуального законодавства та засади нового Цивільного процесуального кодексу України. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2/3. С. 467–482.
8. Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2006. 20 с.
9. Висновок щодо проекту закону України «Про прокуратуру» : затв. на 96-ому пленар. засід. Венеціан. коміс. (Венеція, 11–12 жовтн. 2013 р.): висновок № 735/2013. Сртасбург, 14 жовт. 2013 р. URL : <https://rm.coe.int/1680097f7d> (дата звернення: 25.10.2023).
10. Грабовська О. Факти процесуально-правового характеру у складі фактів предмета доказування в цивільному процесі. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. Octombrie 2015. С. 41–45.