

ПІДСТАВИ УЧАСТІ ПРОКУРОРА У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

GROUNDS FOR THE PROSECUTOR'S PARTICIPATION IN THE CIVIL PROCESS

Малюта О.С., студент III курсу факультету приватного права та підприємства
Харківський національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Шестопап Р.Є., студентка III курсу факультету приватного права та підприємства
Харківський національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено дослідженню проблематики участі прокурора у цивільному процесі та розкриття смислового змісту понять «інтереси держави», «неналежне виконання повноважень». В Україні прокурор, реалізуючи свої повноваження, надані йому законом може брати участь у всіх провадженнях кримінальному, адміністративному, господарському та цивільному реалізуючи тим самим захист державні інтереси.

Законом визначено, що прокурор може вступати в процес за наявності порушення «інтересів держави» та «неналежного виконання» уповноваженим органом захисту перших.

На сьогоднішній день законодавець не дав комплексного тлумачення, під яким слід розуміти, що таке «інтереси держави» та «неналежне виконання» державними органами. Дана невизначеність створює умови, за яких перед судами при розгляді справ за прокурорським представництвом постає питання – чи дійсно предметом спору є суспільні відносини, котрі порушують інтереси держави у зв'язку з неналежним виконанням уповноважених органів їх службових обов'язків і дають підстави прокурору відстоювати порушений інтерес у судовому порядку.

Авторами проведено аналіз основних ознак, якими слід керуватися при визначенні порушення державного інтересу внаслідок неналежного виконання.

Провівши змістовий аналіз поняття «інтереси держави» та «охоронювані законом інтереси» можна сказати, що останнє в свою чергу включає в себе поняття «інтереси держави». Тому можна вивести, що під інтересами держави слід розуміти прагнення держави користуватися або ж розпоряджатися певним комплексом благ, які визначені матеріальним та нематеріальним змістом, які становлять значний загальнонаціональний інтерес та визначені Конституцією й іншими нормативно правовими актами.

Також у статті звертається увага на таке поняття як «неналежне виконання». Нажаль законодавець та судова практика не надає широкого тлумачення цьому явищу. Тягар визначення яке саме діяння було «невиконанням» та «неналежним» виконанням полягає на розгляд першою чергою на прокурора, а потім і на суд, що у деяких випадках не співпадає з думкою останнього.

Ключові слова: прокурор, прокурор у цивільному процесі, інтереси держави, неналежне виконання повноважень, виключні випадки участі прокурора.

The article is devoted to the study of the problems of the prosecutor's participation in the civil process and the disclosure of the semantic content of the concepts "state interests", "improper exercise of powers". In Ukraine, the prosecutor, exercising his powers granted to him by law, can participate in all criminal, administrative, economic, and civil proceedings, thereby protecting state interests.

The law stipulates that the prosecutor can enter the process if there is a violation of the "interests of the state" and "improper execution" by the authorized body for the protection of the former.

To date, the legislator has not provided a comprehensive interpretation of what "state interests" and "improper execution" are. This uncertainty creates conditions under which the courts, when considering cases represented by the prosecutor, are faced with the question of whether the subject of the dispute is really public relations that violate the interests of the state in connection with the improper performance of the authorized bodies of their official duties and give the prosecutor grounds to defend the violated interest in court proceedings.

The authors conducted an analysis of the main signs that should be followed when determining a violation of the state interest as a result of improper execution.

Having conducted a content analysis of the concepts of "state interests" and "interests protected by law", we can say that the latter, in turn, includes the concept of "state interests". Therefore, it can be concluded that the interests of the state should be understood as the desire of the state to use or dispose of a certain complex of goods, which are defined by their material and immaterial content, which constitute a significant national interest and are defined by the Constitution and other normative legal acts.

The article also draws attention to such a concept as "improper execution". Unfortunately, the legislator and judicial practice do not give a broad interpretation to this phenomenon. The burden of determining which act was "non-fulfillment" and "improper" fulfillment is first of all for the prosecutor, and then for the court, which in some cases does not coincide with the latter's opinion.

Key words: prosecutor, prosecutor in civil proceedings, interests of the state, improper performance of powers, exceptional cases of prosecutor's participation.

Вступ. Уперше прокуратура була створена у Франції в 1302 р. саме як орган представництва інтересів монарха. При цьому функції прокуратури з моменту її виникнення не зводилися до сфери суто правової: прокурор був «очима» короля, за допомогою яких король стежив за правильністю перебігу всього державного механізму. На першому етапі свого виникнення прокуратура виступала як адміністративно-наглядний орган, поступово набуваючи в результаті еволюції функції кримінального переслідування осіб, що вчинили злочинні діяння, підтримка публічного звинувачення в суді і нагляди за законністю попереднього розслідування злочинів та перебування особи в місцях позбавлення волі [1, с. 105]. Розвиток правової думки сприяв певним змінам в «інституті прокуратури». Так, сьогодні у різних країнах світу прокурор, може брати участь не лише в кримінальних справах, а і в цивіль-

них, господарських та адміністративних. Так в Німеччині прокурор може брати участь у справах, що впливають із шлюбно-сімейних правовідносин. В Україні прокурор, реалізуючи свої повноваження, надані йому законом може брати участь у всіх вище перелічених видах провадження. Конституція України закріплює, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [2].

Цивільно процесуальний кодекс України визначає, що прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере

участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження у 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 у визначених законом випадках [3]. Як зазначалось вище прокурор в суді представляє інтереси держави у виключних випадках. Проаналізуємо наявні в законодавстві випадки прокурорського представництва.

Питання представництва інтересів держави прокурором у суді врегульовано в Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, який набрав чинності 15 липня 2015 року (далі Закон). Частина 1 статті 23 Закону визначає, що представництво прокурором держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави, у випадках та порядку, встановлених законом [4]. Слід звернути увагу, що на сьогодні прокурор не здійснює представництво інтересів громадянина України, іноземця або особи без громадянства в цивільних та господарських провадженнях (що досі закріплено в частині 2 ст. 23 Закону). Прокурор представляє виключно інтереси держави.

В частині 2 ст. 23 Закону визначені випадки, в яких прокурор представляє інтереси держави в суді:

1) коли орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження (далі – компетентний орган) не здійснює захист цих державних інтересів;

2) коли компетентний орган неналежним чином здійснює захист цих державних інтересів;

3) у разі відсутності органу який повинен здійснювати захист цих державних інтересів (ч. 2 ст. 23 Закону). Тобто прокурор може представляти в суді виключно інтереси держави у цих випадках.

Постановка проблеми. В законодавстві України закріплено, що прокурор може представляти інтереси виключно держави та в яких випадках. Проте в законодавчих актах відсутнє визначення та не розкриті поняття «державний інтерес» чи «державні інтереси», «здійснення захисту державних інтересів неналежним чином компетентним органом» або «неналежний захист державних інтересів компетентним органом», «не здійснення захисту державних інтересів компетентним органом». Оскільки законодавство не розкриває ці поняття їх можна вважати оціночними. В зв'язку з цим прокурор, компетентний орган та суд по-різному можуть оцінювати наявність державного інтересу, не здійснення чи неналежне здійснення компетентним органом своїх повноважень. Наслідки такої різної оцінки вказаних понять/ термінів ми можемо побачити в судовій практиці коли суд визнає участь прокурора в процесі необґрунтованою через різне тлумачення кожним (судом та прокурором) державних інтересів чи неналежного захисту державних інтересів компетентним органом.

Метою статті є дослідження понять «інтереси держави», «неналежний захист державних інтересів компетентним органом», «не здійснення захисту державних інтересів компетентним органом».

Викладення основного матеріалу. Питання правової природи категорії «інтереси держави» неодноразово було предметом дослідження науковців та практиків права. Дослідженням цієї категорії займалися К. Гузе, Т. Бутченко, М. Руденко, М. Косюта, М. Мичко, Г. Васильєв, П. Шумський, А. Кубко, В. Корж, В. Стеценко, Т. Дунас, В. Валюх, І. Юнікова, М. Гаврилюк, В. Головаченко, О. Задніпровський, В. Семенюк, І. Бородин, О. Бухтоярова, О. Білан та інші.

Попри велику кількість праць та теоретичних підходів у національному праві поняття «інтереси держави» на сьогодні чітко не визначено та викликає деякі суперечності, потребує більш точного дослідження. Дана невизначеність створює умови, за яких перед судами при розгляді справ за прокурорським представництвом постає

питання – чи дійсно предметом спору є суспільні відносини, котрі порушують інтереси держави і тому прокурорське представництво взагалі можливе.

К. Гузе відстоює думку, що правове визначення поняття «інтереси держави» як об'єкта прокурорського представництва в суді полягає у тому, що це є коло державних інтересів (політичних, економічних, соціальних тощо), що входять до предмета ведення (компетенції) органів державної влади, місцевого самоврядування, яким законом надано повноваження органу виконавчої влади, і підлягають захисту прокурором в суді. Він акцентує особливу увагу на тому, що одним з об'єктів захисту при здійсненні прокурором представницької функції в суді повинен виступати суспільний (громадський) інтерес [5, с. 10].

На думку Т. Бутченко державні інтереси опосередковують діалектичний, суперечливий взаємозв'язок інтересів суспільства та суб'єктів державної влади (певних особистостей, груп) і виступають рушійною силою поступального розвитку форми держави, насамперед, як засобу соціальної інтеграції. Суб'єктивну сторону державних інтересів складає сукупне ідеальне відображення комплексу потреб, пов'язаних з існуванням і розвитком держави, ідеологічними концепціями та уявленнями, психологічними почуттями та настроями суб'єктів державної влади, а також нормами права [6, с. 5-6].

Ми вважаємо, щоб окреслити змістовну складову поняття «інтереси держави» є необхідним спочатку окремо розкрити поняття «інтерес». Семантика поняття «інтереси» на наш погляд полягає у зацікавленості суб'єктом до конкретно-визначеного явища, предмету або ж суспільних відносин з метою отримання матеріальної або ж нематеріальної вигоди або користі.

У правовому тлумаченні розглядаючи поняття інтересу можна визначити, як направлення волі суб'єкта (держави, фізичної, юридичної особи) з метою здобуття блага, котре становить його безпосередній інтерес, шляхом подання позову, укладення договору тощо.

У рішенні Конституційного Суду України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 грудня 2004 року справа № 1-10/2004 визначено поняття «охоронюваного законом інтересу», як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного права і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві протистий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам [7].

Провівши змістовий аналіз поняття «інтереси держави» та «охоронювані законом інтереси» можна сказати, що останнє в свою чергу включає в себе поняття «інтереси держави». Тому можна вивести, що під інтересами держави слід розуміти прагнення держави користуватися або ж розпоряджатися певним комплексом благ, які визначені матеріальним та нематеріальним змістом, які становлять значний загальнонаціональний інтерес та визначені Конституцією й іншими нормативно правовими актами.

Класичним напрацюванням з приводу тлумачення «інтереси держави» є рішення Конституційного Суду України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08 квітня 1999 року № 3-рп/99. Де вказано, що в основі поняття «інтереси держави» 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 (пункт 3 мотивувальної частини) [8].

Тобто аналізуючи в контексті матеріальних або/та нематеріальних благ в основу інтересів держави покладено саме волевиявлення у розпорядженні політичними, економічними, соціальними правами, які є охоронюваними у першу чергу Конституцією та іншими нормативно-правовими актами.

Суд при вирішенні питання щодо можливої участі прокурора в цивільному процесі вирішує питання чи дійсно були порушені інтереси держави. Носієм державних інтересів безумовно є держава. Вона їх виражає прямо або опосередковано закріплює у нормативних актах і зобов'язана забезпечити. Такі інтереси є державними інтересами. Але вони повинні водночас за своєю природою носити публічний характер, бути спрямованими на забезпечення загальних потреб, мати загальносуспільну цінність [9, с. 32].

Цікаво й те, що переважно виправданою є участь прокурора у справах пов'язаних із нерухомим майном та земельними спорами, наприклад правом користування, розпорядженням та стягненням коштів за фактичне використання юридичними чи фізичними особами такого виду майна, визнання недійсними та не правомірними договори оренди. Тобто в контексті цивільного судочинства провідними є справи, у яких захищається охоронюваний законом економічний інтерес або ж матеріальне благо.

Слушно у даному контексті зазначає О. Козак, яка вважає що, приводячи профільний Закон України «Про прокуратуру» у відповідність із оновленими конституційними положеннями, доцільно в ньому закріпити поняття державних інтересів, за захистом яких прокурор має право звернутися до суду. Однак не варто чітко обмежувати інтереси держави низкою сфер діяльності (земельна, бюджетна сфери тощо), доречно було б законодавчо закріпити право прокурора на захист суспільного, публічного інтересу, що охороняється державою [10, с. 30].

Як зазначалось вище, в законодавстві передбачені наступні випадки представництва державних інтересів прокурором в суді: 1) нездійснення захисту державних інтересів компетентним органом; 2) неналежний захист державних інтересів компетентним органом; 3) відсутність державного органу, який повинен захищати такі інтереси. Вони є виключними, чітко визначеними, проте не визначаються у застосуванні, що свідчить неодноразова судова правозастосовна практика.

Перший та другий випадки передбачають наявність компетентного органу (органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкту владних повноважень) який повинен здійснювати захист інтересів держави самостійно, а третій – відсутність такого органу. Однак підстави представництва інтересів держави прокурором у всіх випадках істотно відрізняються.

У перших двох випадках прокурор набуває право брати участь у цивільній справі, якщо компетентний орган не здійснює захист цих інтересів держави або якщо такий захист здійснюється неналежним чином.

«Нездійснення захисту» виявляється в усвідомленні пасивній поведінці компетентного органу, його бездіяльності. Тобто компетентний орган усвідомлює порушення інтересів держави, має відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам за захистом до суду не звертається. Відсутність жодних заходів протягом розумного строку після того, як цьому органу стало відомо або повинно бути відомим про можливе порушення інтересів держави, на нашу думку, необхідно вважати нездійсненням захисту державних інтересів компетентним органом і є одним з тих випадків коли прокурор може звертатися до суду на захист державних інтересів. Розумність строку протягом якого компетентний орган повинен вчинювати певні дії на захист інтересів держави, як правило, визначається з урахуванням того, чи потребували інтереси держави невідкладного захисту (зокрема, через закінчення перебігу позовної давності чи можливість подаль-

шого відчуження майна, яке незаконно вибуло із власності держави), а також таких чинників, як: 1) значимість порушення інтересів держави; 2) можливість настання невідворотних негативних наслідків через бездіяльність компетентного органу; 3) наявність об'єктивних причин, що перешкождали такому зверненню тощо [11].

На відміну від «нездійснення захисту» компетентним органом «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 передбачений в законодавстві порядок захисту інтересів держави. Такий порядок може себе включати досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, обрання способу їх захисту (наприклад, виключно звернення до суду чи реальна можливість в позасудовому порядку захистити інтереси держави) та ефективне здійснення процесуальних прав позивача (участь в судових засіданнях, своєчасне складання та подання до суду процесуальних документів та інше).

На нашу думку, поняття «неналежне виконання» має відштовхуватися від поняття «належне виконання» з тієї підстави, що будь яка дія, що не відповідає покладеним на орган повноважень, має початковий рівень загрози інтересів держави. Прокурор, посилаючись у своєму позові на неналежне виконання певним органом своїх функцій в інтересах держави, має довести, які саме інтереси держави він захищає і до яких наслідків може призвести несвоєчасне втручання у цей орган, дії якого можна кваліфікувати як неналежне виконання.

Тому з цього можна вивести, що неналежне виконання органом своїх повноважень, що діють в інтересах держави – це певна активна дія, що спрямована в перспективі на правопорушення в інтересах держави, або пасивна дія відповідного компетентного органу стосовно своїх повноважень, що також може мати наслідки.

Звертаючись до компетентного органу до подання позову в порядку, передбаченому ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор фактично надає йому можливість відреагувати на стверджуване порушення інтересів держави, зокрема, шляхом призначення перевірки фактів порушення законодавства, виявлених прокурором, вчинення дій для виправлення ситуації, а саме: подання позову або аргументованого повідомлення прокурора про відсутність такого порушення [12].

Стосовно останнього випадку, а саме: участі прокурора в процесі у разі відсутності компетентного органу, який повинен захищати інтереси держави, на жаль, не існує достатньої судової практики та підстав участі прокурора у представництві державних інтересів у цьому питанні. Законодавство хоча і передбачає поняття «відсутність державного органу, який повинен захищати такі інтереси», але на практиці це виявляється як «бездіяльність компетентного органу» – це 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. Такого правового висновку позначас колегія суддів у постанові Великої Палати Верховного Суду від 25.05.2020 у справі № 912/2385/18.

Слід звернути увагу, що захищати інтереси держави повинні відповідні компетентні органи, а не прокурор. Як неодноразово зазначалось в практиці Європейського суду з прав людини участь прокурора в цивільних та адміністративних справах повинна мати обґрунтовану та визнану мету (принцип спеціального призначення) *Menchinskaya v. Russia* (заява № 42454/02). (Менчинская против РФ.). Також Прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може і бажає захищати інтереси держави (правова позиція, викладена

у постановвах Верховного Суду від 25.04.2018 р. у справі № 806/1000/17, від 20.09.2018р. у справі № 924/1237/17).

Національне законодавство закріплює, що участь прокурора в судовому процесі можлива за умови, обґрунтування підстав для звернення до суду, а саме має бути доведено нездійснення або неналежне здійснення захисту інтересів держави у спірних правовідносинах суб'єктом влади, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або підтверджено відсутність такого органу (ч.ч. 3, 4 ст. 53 ГПК України, ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»). Таким чином тягар обґрунтування підстав та доказування яке саме діяння було з боку компетентного органу: «невиконанням» чи «неналежне виконання» полягає в першу чергу прокурора при зверненні до суду і не завжди думка прокурора співпадає з думкою суду.

З цього ми можемо зробити висновок, що тягар визначення яке саме діяння було «невиконанням» та «неналежним» виконанням полягає на розгляд першою чергою на прокурора, а потім і на суд, що у деяких випадків не співпадає з думкою останнього.

Висновок. З вищезазначеного ми можемо зробити висновок, що національне законодавство потребує конкретизованого визначення поняття «інтереси держави» та «неналежне виконання», оскільки на сьогоднішній день участь прокурора у процесі здебільшого залежить від суб'єктивної позиції суду.

Під інтересами держави слід розуміти, волевиявлення держави у розпорядженні політичними, економічними, соціальними діями, які є охоронюваними Конституцією, іншими нормативно-правовими актами та які становлять значний суспільний інтерес та публічний інтерес. Зокрема у цивільно-правовому аспекті дана категорія широко виявлена у спорах направлених на економічний або ж матеріальний аспект.

«Нездійснення захисту» виявляється у усвідомленні пасивній поведінці компетентного органу тобто його бездіяльності.

Під «неналежним виконанням» захисту інтересів держави компетентним органом слід вважати певну активну дію цього органу, що спрямована в перспективі на порушення в інтересах держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Чех Г. В. Формування інституту прокурора в цивільному процесі України та країнах ЄС. Вид-во УжНУ «Говерла». 2015. С. 104–109. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/17385>.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n198>.
5. Гузе К.А. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в цивільному судочинстві України : автореферат дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.03 «цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. С. 1-22.
6. Бутченко Т. І. Сутність державного інтересу. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2008. Вип. 35. С. 36-45.
7. Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. у справі № 1-10/2004. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text>.
8. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. у справ № 1-1/99. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text>.
9. Кубко А.Є. Державні інтереси і відповідальність держави: деякі питання співвідношення. *Часопис Київського університету права*. 2019/4. С. 28-34. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/download/107/95/>
10. Казак. О. Визначення прокурором підстав представництва інтересів держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1(47). С. 26–31. URL: http://www.visnyknapu.gr.gov.ua/files/issues-2017/visnyk-NAPU_1_2017.pdf#page=26.
11. Постанова суду Яремчанського міського суду Івано-Франківської області від 15.02.2022 у справі № 354/635/15-ц. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/103367692>.
12. Ухвала ГС м. Ужгород Закарпатської області від 23.07.2021 у справі № 907/569/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98519642>.