

УДК 343.163

**ПРОКУРОР ЯК УЧАСНИК ОНОВЛЕНОГО ГОСПОДАРСЬКОГО,  
ЦИВІЛЬНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОВОГО ПРОЦЕСУ:  
ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ**

*Руденко М.В.*

**PROSECUTOR AS A PARTICIPANT OF UPDATED ECONOMIC, CIVIL AND  
ADMINISTRATIVE COURT PROCESS: QUESTIONS OF LEGAL  
DETERMINATION**

*Rudenko M.*

*У статті проведено аналіз законодавчих змін щодо представництва прокурором інтересів держави в суді у зв'язку з прийняттям нових редакцій процесуальних кодексів України. Надано характеристику представницьких повноважень прокурора у суді господарської, цивільної, адміністративної юрисдикції. Напрацьовано пропозиції щодо удосконалення правової регламентації цієї важливої прокурорської діяльності.*

**Ключові слова:** прокурор; представництво; суд; інтереси держави; виключні випадки; представницькі повноваження.

Верховною Радою України 3 жовтня 2017 року було ухвалено в нові редакції Господарського процесуального кодексу України (далі - ГПК), Цивільного процесуального кодексу України (далі ЦПК), Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС) та інших законодавчих актів [1], котрі набули чинності 15 грудня того ж року, тобто з дня початку роботи нового Верховного Суду, визначеного рішенням його Пленуму [2].

Одним з нововведень ухвалених кодексів є де що інше визначення правового статусу прокурора в суді, а саме на захист державних інтересів, а не й інтересів громадянина, як це було у попередніх кодексах. Адже ще раніше (у 2016 році) на конституційному рівні на прокуратуру вже було покладено представництво в суді тільки інтересів держави (п.3 ст. 131-1 Конституції України). Ці конституційні та законодавчі

положення мають фундаментальний характер для правової регламентації діяльності прокурора в суді господарської, цивільної та адміністративної юрисдикції, що вимагає окремого наукового дослідження цієї проблематики.

Перш за все звернемо увагу на положення ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 53 ГПК, ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 56 ЦПК та ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 53 КАС, які надають прокурору право на звернення до суду у справах, віднесених законом до його юрисдикції поруч з органами та особами, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб та брати участь у справі в інтересах цих осіб (ч. 3 ст. 41 ГПК, ч. 4 ст. 42 ЦПК, ч. 2 ст. 42 КАС). Системний аналіз щойно наведених правових норм дозволяє зробити висновок, що їх реалізація, на перший погляд ускладнює досягнення завдань, які покладаються на прокуратуру при здійсненні



представництва інтересів держави в суді, оскільки інститут прокурорського представництва відрізняється від інших процесуальних інститутів, перш за все завданнями, які перед ним ставляться, обсягом повноважень представників та формами їх участі у справі, юридичною силою джерел, де вони закріплюються, тощо. Тому у подальшому законодавець у цих нормах проводить диференціацію правового становища прокурора й інших учасників судового процесу, що є цілком логічним, адже статус прокурора в суді (поза межами кримінальної юстиції) визначений конституційно, і він (прокурор) повинен здійснювати представництво вказаних інтересів відокремлено від інших органів та осіб.

Зокрема, у частині 3 статті 53 ГПК передбачено, що у визначених законом випадках 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 обставинами або виключними обставинами. Ідентичні положення (новації) містяться у ч. 3 ст. 56 ЦПК, ч.3 ст. 53 КАС.

Така законодавча тенденція скоріше зумовлює форми представництва прокурором інтересів держави в суді, якими, по суті є дві: 1) звернення прокурора до відповідного суду інстанційної юрисдикції з позовною заявою, скаргою, заявою; 2) вступ прокурора у справу, відкриту в суді за його зверненням (або іншої особи) з метою підтримання поданого позову, скарги, заяви. Так, пред'явлення прокурором до суду першої інстанції позову і подання апеляційної скарги на рішення цього суду розглядається законодавцем як дві самостійні

форми представництва прокурора, але вони характеризують не дві самостійні форми, а одну – звернення прокурора до суду, яке можливе у будь – якому судовому провадженні (позовному, апеляційному, тощо). Враховуючі, що виконавче провадження є завершальною стадією судового провадження, а прокурор – учасником цього провадження (у випадках представництва інтересів держави в суді) є рація доповнити вказані норми положеннями щодо звернення прокурора до суду зі скаргою на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби.

Поряд із зазначеним, слід звернути увагу й на ті обставини, що за новими процесуальними положеннями здійснення прокурором представницької функції в суді вже не пов'язується з конституційною дефініцією «у виключних випадках». Відтепер, як це було й у попередніх кодексах, прокурор може представляти інтереси держави в суді «у визначених законом випадках». Окрім того, за положеннями ч. 3 ст. 53 ГПК та ч. 3 ст. 56 ЦПК, прокурор може вступити у справу «за своєю ініціативою» (більш категорично – за ч. 3 ст. 53 КАС «вступає за своєю ініціативою у справу»), провадження у якій відкрито за позовами інших осіб. Таким чином, з уведенням вказаних змін процесуальне законодавство закріпило, по суті необмежене право прокурора на вступ у справу, що формально не відповідає вимогам п. 3 ст. 131-1 Конституції України, яка передбачає можливість здійснення прокуратурою представницької функції лише у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Ці конституційні вимоги так і залишилися не врегульованими в нових кодексах.

Під «виключними випадками» можна розуміти як конкретні ситуації, що прямо визначені у законі (у теорії т.з. «закритий



перелік підстав представництва»), так і сукупність загальних критеріїв, які дадуть прокурору можливість самостійно визначити певну представницьку ситуацію як виключну (т.з. «відкритий перелік»). З цього приводу М. Стефанчук правильно зазначає, що поняття «виключні випадки» може бути динамічним та визначатися «відкритим переліком», тобто перелік виключних випадків не може бути сформований заздалегідь, а повинен визначатися ситуативно, відповідно до порушених публічних інтересів, які потребують захисту в конкретний історичний період [3].

У системі прокурорсько-представницьких заходів усіма кодексами передбачено спеціальне правило (абзац) про те, що прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній та іншій заяві, скарзі, обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для свого звернення до суду, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах (ч. 4 ст. 53 ГПК, ч. 4 ст. 56 ЦПК, ч. 4 ст. 53 КАС). Слід зазначити, що невиконання прокурором цих вимог має наслідком застосування суддею положень, передбачених (визначених) ст. ст. 174 ГПК, 185 ЦПК, 169 КАС, а саме: залишення позовної заяви прокурора без руху, повернення позовної заяви прокурору.

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 набуває статусу позивача (абз. 2 ч. 5 ст. 53 ГПК, абз. 2 ч. 5 ст. 56 ЦПК, ч. 5 ст. 53 КАС).

Виходячи з наведеного, небезспірними є положення щодо набуття прокурором, який звертається до суду в інтересах держави, статусу позивача (у разі відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, або коли у такого органу відсутні повноваження щодо звернення до суду), оскільки вони не кореспондуються з висновками, висловленими Конституційним Судом України у Рішення № 3-рп-99 від 08.04.1999 р. (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). Зокрема, у п. 5 мотивувальної частини цього рішення наголошується що державу в суді представляють органи, уповноважені державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Такими, відповідно до статей 6, 7, 13 та 143 Конституції України, можуть виступати органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, яким законом надано повноваження органу виконавчої влади. При цьому органи, уповноважені державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, фактично виступають позивачами у справах, порушених за позовною заявою прокурора.

Набуття прокурором у господарському, загальному, адміністративному суді статусу позивача не збігається також зі сталими поняттями процесуальної науки, які визначають юридичний інтерес прокурора й сторони (позивача, відповідача). Загальновідомо, що у сторін, третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмету спору, цей інтерес має особистий, матеріально – правовий характер. Проте заінтересованість прокурора має лише процесуальний («чужий») 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. Ось чому прокурора не можна ототожнювати зі стороною у справі (позивачем) [4, с. 294].

До проблемних питань правозастосування належать і питання щодо наявності підстав для представництва прокурора в судовому процесі. Адже, у відповідності до вимог ч. 4 ст. 53 ГПК, ч. 4 ст. 56 ЦПК, ч. 4 ст. 53 КАС, прокурор зобов'язаний обґрунтувати в позовній чи іншій заяві, скарзі визначені законом підстави для свого звернення до суду. Встановлення та обґрунтування наявності підстав для представництва інтересів держави в суді завжди було «болючою темою» для прокурора, особливо після встановлення у ч. 4 ст. 23 Закону України від 14.10.2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» імперативної норми, відповідно до якої прокурор здійснює представництво інтересів в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.

Так, згідно 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. З огляду на викладене словосполучення «не належне» здійснення органом державної влади чи органом місцевого самоврядування захисту інтересів держави не може виступати

підставою для представництва прокурора в суді, оскільки є суто оціночним критерієм, і є підґрунтям для неоднакового його тлумачення та допущення помилок у правозастосуванні. Водночас потрібно враховувати, що контроль за належним здійсненням суб'єктом владних повноважень своїх функцій (так саме, як і оцінка їх діяльності), насамперед покладається на вищестоящі органи та їх керівництво, а не на прокуратуру, при цьому підконтрольність означає, що всю діяльність органів, або якісь її обсяг перевіряють вищі органи або орган спеціально створений для здійснення контролю чи нагляду [5, с. 79]. А тому діяльність прокурора по реалізації функцій представництва інтересів держави в суді повинна мати не контрольний а субсидіарний характер, тобто якщо захист цих інтересів *не здійснює* (курсів мій. – М.Р.) орган державної влади, орган місцевого самоврядування, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

Вимагає конкретизації зміст дефініції «інтереси держави», внаслідок чого на практичному рівні виникають складнощі при вирішенні питання: чи дійсно предметом судового розгляду та об'єктом прокурорського представництва у справі виступають порушенні інтереси держави. Проблема визначення сутності інтересів держави, як об'єкта представництва прокурора в суді, є актуальною не лише на практиці, а й у теорії права. Автор цієї статті неодноразово наголошував у своїх працях, що під поняттям «інтереси держави», як об'єктом прокурорського представництва в суді, слід розуміти коло специфічних інтересів держави (політичних, економічних, екологічних, соціальних, воєнних, тощо), що входить до предмета ведення (компетенції) органів державної влади, органів місцевого самоврядування (яким законом надано повноваження органу виконавчої влади) і потребують ініціювання судового захисту з



боку прокуратури у випадках їх порушення [6]. Таким шляхом іде й прокурорська практика, прокурори активно застосовують представницькі повноваження на таких напрямках як захист державних інтересів у сфері земельних відносин, охорони довкілля, захист державних і комунальних майнових прав, забезпечення законності у сфері проведення публічних закупівель за бюджетні кошти, тощо.

Необхідно зазначити, що у разі відмови органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах від поданого прокурором в інтересах держави позову (заяви), подання ним заяви про залишення позову без розгляду, не позбавляє прокурора права підтримувати позов (заяву) і вимагати розгляду справи по суті. Про це законодавець спеціально наголошує у ч. 5 ст. 55 ГПК, ч. 4 ст. 57 ЦПК, ч. 4 ст. 54 КАС. При такому підході відмова й прокурора від поданої ним заяви або заміна позивних вимог, не позбавляє відповідний орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, на захист інтересів якого подано прокурором заяву, право вимагати від суду розгляду справи та вирішення вимоги в первісному обсязі (вирішення позову в попередньому обсязі) (ч. 3 ст. 55 ГПК, ч. 2 ст. 57 ЦПК, ч. 2 ст. 54 КАС).

І наостанок, звернемо увагу на тісний зв'язок положень ч. 6 ст. 55 ГПК, ч. 5 ст. 57 ЦПК, ч. 5 ст. 54 КАС, згідно яких, прокурор з метою вирішення питання наявності підстав для ініціювання перегляду судових рішень у справі, розглянутій без його участі (подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд рішення з нововиявленими або виключними обставинами), вступу у справу за позовом (заявою) іншої особи, має право ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та отримувати з них копії. У цивільному судочинстві таке право надається прокурору поруч з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

У підсумку, можна стверджувати, що з прийняттям у 2016 році конституційних змін (щодо правосуддя) та через рік нових редакцій процесуальних кодексів, здійснення прокурором представницької функції в суді зведено до мінімуму. У зв'язку з цим слід внести відповідні зміни й до чинного Закону України «Про прокуратуру». Можна припустити, що тільки у разі виникнення нетипової (виключної) правової ситуації (якщо захист порушених державних інтересів у конкретному юридичному спорі не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування, чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено це повноваження, а також за відсутності такого органу) – прокурор зобов'язаний здійснити виключне представництво інтересів держави у господарському, цивільному або адміністративному судочинстві.

Це дає можливість сформулювати й увести у науковий обіг самостійну теоретичну конструкцію «право прокурора на виключне представництво інтересів держави в суді». Ця конструкція має охоплювати такі структурні елементи: а) підстави (передумови) права прокурора на виключне представництво інтересів держави у суді цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції; б) порядок (механізм) реалізації прокурором права на виключне представництво інтересів держави в межах відповідних судових процедур; в) гарантії реалізації прокурором права на виключне представництво інтересів держави відповідно до визначених законом процедур судочинства. Ефективність представницької функції прокуратури переважно залежатиме від того, наскільки активно цей інструментарій використовуватимуть прокурори в правозастосовній практиці.

#### Література:

1. Про внесення змін до господарського процесуального кодексу України, цивільного процесуального кодексу України, кодексу



адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII // Голос України №№ 221-222 (6726 -6727), 28 листопада 2017.

2. Постанова № 2 Пленуму Верховного Суду від 30 листопада 2017 року «Про визначення дня початку роботи Верховного Суду» // Голос України № 225, 01 грудня 2017.

3. Стефанчук М. Категорія «виключні випадки» в контексті реалізації прокуратурою України функції представництва / М. Стефанчук // Вісник Нац. академії прокуратури України. – 2016. - № 4.- С. 36 – 42.

4. Цивільне судочинство України: основні засади та інститути: монографія / В.В. Комаров та ін. – Х.: Право, 2016. – 316 с.

5. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Бітяка. – К.: Юрінком – Інтер, 2005 р. – 582 с.

6. Руденко М. Концептуальні (базові) питання представництва прокурором інтересі держави або громадянина в господарському суді / М. Руденко // Вісник господарського судочинства. – 2013. - № 6. – С. 179–191.

#### References:

1. On amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine and other legislative acts: Law of Ukraine dated October 03, 2017 No. 2147-VIII // Voice of Ukraine No. 221-222 (6726 -6727), November 28, 2017.

2. Resolution No. 2 of the Plenary Session of the Supreme Court dated November 30, 2017, «On Determining the Day of the Supreme Court» // Voice of Ukraine No. 225, December 01, 2017.

3. Stefanchuk M. Category «exceptional cases» in the context of the implementation of the functions of representation by the Prosecutor's Office of Ukraine / M. Stefanchuk // Vys. National Academy of the Prosecutor's Office of Ukraine. - 2016. - No. 4.- P. 36-42.

4. Civil justice of Ukraine: basic principles and institutes: monograph / VV Mosquitoes and others. - X. : Law, 2016. - P. 299.

5. Administrative Law of Ukraine: Textbook / Ed. Yu.P. Bitch - K. : Yurinkom - Inter, 2005 - P.79.

6. Rudenko M. Conceptual (basic) issues of representation by the prosecutor of the interest of the state or citizen in the economic court / M. Rudenko // Vys. economic justice. - 2013. - No. 6. - P.179 - 191.

***Руденко Н.В. Прокурор как участник обновленного хозяйственного, гражданского и административного судебного процесса: вопросы правовой определенности. – Статья.***

*В статье произведен анализ законодательных изменений относительно представительства прокурором интересов государства в суде в связи с принятием новых редакций процессуальных кодексов Украины. Охарактеризованы некоторые представительские полномочия прокурора в суде хозяйственной, гражданской, административной юрисдикции. Нарботаны предложения по совершенствованию правовой регламентации этой важной прокурорской деятельности.*

**Ключевые слова:** прокурор; представительство; суд; интересы государства; исключительные случаи; представительские полномочия.

***Rudenko M. The prosecutor as a member of the updated economic, civil and administrative litigation: questions of legal certainty.- Article.***

*The article analyzes the legislative changes regarding the representation by the public prosecutor of the interests of the state in court in connection with the adoption of new editions of the procedural codes of Ukraine. Some representative powers of the prosecutor in the court of economic, civil, administrative jurisdiction are characterized. The proposals for improving the legal regulation of this important prosecutorial activity have been worked out.*

**Key words:** public prosecutor; representation; court; interests of the state; exceptional cases; representation authority.

*Авторська довідка:*

***Руденко Микола Васильович*** – д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, професор кафедри правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

*Стаття надійшла до редакції 10.12.2018 р.*

*Рецензент: д.ю.н., доцент С.О. Іваницькій.*

