



**Юлія БЕЗМАЩУК,**

*професор кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді  
Національної академії прокуратури України,  
молодший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук*

**Олександр ГАФИНЕЦЬ,**

*магістрант  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури  
України*



### КАТЕГОРІЯ «ІНТЕРЕСИ ДЕРЖАВИ» В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОКУРОРОМ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА

**Ключові слова:** *інтереси держави; захист інтересів держави; національні інтереси; прокурорське представництво; представницька функція прокуратури; представництво інтересів суб'єктів господарювання в суді.*

Функція представництва в суді інтересів громадянина або держави передбачена п. 2 ст. 121 Конституції України від 28 червня 1996 року [1] та п. 2 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року [2]. Водночас в жодному нормативно-правовому акті не наведено визначення поняття «інтереси держави». Актуальність теми зумовлена неоднозначним розумінням зазначеної правової категорії. Особливо це питання є проблемним для правозастосовної діяльності. Адже аналіз судової практики дає підстави зробити висновок, що суди неоднозначно його розуміють, що доволі часто має наслідком повернення поданої прокурором в інтересах держави позовної заяви, а у разі порушення провадження в справі – залишення такої заяви без розгляду.

Питання правової природи категорії «інтереси держави» часто привертає увагу науковців та практиків права. Дослідженням цього питання займалися М. Руденко, М. Косюта, М. Мичко, М. Гаврилюк, Г. Васильєв, П. Шумський, В. Стеценко, Т. Дунас, В. Корж, В. Валюх, В. Семенюк, І. Іоннікова, В. Головченко, О. Задніпровський, І. Бородін, О. Бухтоярова та інші. На жаль, деякі доволі обґрунтовані позитивні ідеї так і не були реалізовані на практиці. Тож це питання потребує ґрунтовних до-

сліджень для подальшого закріплення напрацьованих та науково обґрунтованих позицій стосовно представництва в суді інтересів держави в законодавстві та їх впровадження у практику.

Метою статті є аналіз правової категорії «інтереси держави», виявлення теоретичних і практичних проблем, пов'язаних зі здійсненням функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, та їх правова оцінка.

Для початку розглянемо поняття «інтерес». Вважаємо, що інтерес виражається через певні потреби особи, нації, групи населення, держави загалом та полягає у зацікавленості збереження стану речей чи досягненні певного блага.

Стосовно інтересів держави в контексті представницької діяльності прокурора логічно припустити, що вони мають правове вираження, їх забезпечення носить юридичний характер. Адже, як зауважує М. Косюта, держава через свої органи захищає лише такі інтереси, які об'єктивовані у системі чинного права [3, 16]. Крім того, на думку професора М. Руденка, коли прокурор звертається до господарського суду із заявою на захист державних інтересів, він зобов'язаний не тільки вказати на те, у чому полягає порушення

інтересів держави, а й послатися на конкретний закон, який ці інтереси охороняє [4, 164].

Законодавство не закріплює визначення поняття «інтереси держави». Водночас у Законі України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 року наводиться дефініція категорії «національні інтереси», відповідно до п. 2 ст. 1 якого національні інтереси – це життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток [5]. Проте поняття «інтереси держави» має більш широкий зміст. Пов'язано це з тим, що Закон України «Про основи національної безпеки України» [5] має на меті насамперед охорону суверенітету держави від зовнішніх і внутрішніх посягань, з огляду на це і дефініція поняття «національні інтереси» сформульована таким чином, щоб відобразити охоронювані цим законом цінності. Натомість сукупність цінностей, які охоплюються категорією «інтереси держави», є більшою, оскільки перелік протиправних діянь, що посягають на ці цінності, дещо ширший.

М. Руденко, розглядаючи окреслене питання, зазначає, що інтереси держави, представництво яких у суді здійснюється прокурором, можуть полягати у захисті загальнодержавних, політичних, економічних, соціальних та інших програм, спрямованих на охорону суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх об'єктів господарювання тощо [6, 28]; інтереси держави – це закріплена Конституцією України та законами України, міжнародними договорами (іншими правовими актами) система фундаментальних цінностей у найбільш важливих сферах життєдіяльності українського народу і суспільства (політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній тощо [7, 19].

Відповідно до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» [2] підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень інтересів держави. В попередніх редакціях Закону від 26 липня 2001 року [8] це питання врегульовувалося більш змістовно, адже було закріплено, що підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних

дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або державою. Ця норма не визначала критерії інтересів держави, а внесення змін до неї, ймовірно, свідчить про те, що законодавець погоджується з існуючим в теорії прокурорської діяльності твердженням, що «інтереси держави» є оціночною категорією і прокурор самостійно повинен визначати в конкретній ситуації наявність порушення державних інтересів або загрози такого порушення чи їх відсутність. Проте деякі науковці, зокрема В. Голоченко [9], критично ставляться до такої позиції, вважаючи, що з метою недопущення зловживань з боку прокурорів критерії інтересів держави повинні визначатися законом. На думку В. Валюха [10], у законодавстві можна було б навести орієнтовний перелік випадків, коли прокурор звертається до суду за захистом інтересів держави.

Важливе значення для розуміння категорії «інтереси держави» має Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України від 8 квітня 1999 року (так звана справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному (господарському) суді) [11]. В абзаці 2 п. 3 цього Рішення Конституційний Суд України зазначив, що інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди наявна 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 [11].

З огляду на зазначене зауважимо, що в юридичній науковій літературі тривалий час існувала думка, що прокуратура може вбачати державні інтереси тільки в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання державної форми власності. Однак в умовах ринкової економіки дедалі більшої актуальності набуває твердження, згідно з яким інтереси держави можуть вбачатися і в діяльності суб'єктів господарювання приватної форми власності. Варто погодитися з М. Руденком, який зазначає, що коли йдеться про віднов-

лення справедливості, то підтримка прокурором законних вимог навіть приватного підприємства може бути в інтересах держави [12, 40]. Цієї думки дотримується і Г. Васильєв, який обґрунтовує право звернення до суду з позовами в інтересах усіх юридичних осіб незалежно від форми власності, аргументуючи це тим, що представницька діяльність прокурора – елемент загальної системи реалізації прав і законних інтересів усіх господарюючих суб'єктів, основним завданням якої є в кінцевому підсумку забезпечення порядку у господарстві країни [13, 44].

Така позиція цілком логічна, оскільки в сучасних умовах держава заохочує і підтримує приватне підприємництво, а тому належне функціонування приватних підприємств, взагалі будь-яких суб'єктів господарювання, охоплюється категорією «інтереси держави». Адже порушення прав суб'єктів (незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності), в діяльності яких держава зацікавлена, посягає на інтереси держави. Це відображено і в зазначеному вище Рішенні Конституційного Суду України, в абзаці 3 п. 4 якого закріплено, що держава може вбачати свої інтереси в діяльності приватних підприємств, товариств [11].

Крім того, В. Валюх, розглядаючи один з аспектів цього питання, зазначає, що є такі випадки порушення умов господарських договорів, які ззовні хоч і проявляються як заподіяння шкоди правам та інтересам конкретної юридичної особи, однак зміст і характер цієї шкоди безпосередньо зачіпає істотні інтереси держави. Неналежне виконання договірних зобов'язань може призвести до порушення матеріальних (економічних) інтересів держави, яке полягає, наприклад, у тому, що підприємства, які здійснюють господарську діяльність у найважливіших галузях народного господарства, через значну заборгованість перед ними з боку контрагентів потрапляють у скрутне матеріальне становище, не сплачують податки, а то й взагалі можуть припинити свою діяльність, від чого може постраждати економіка держави в цілому чи окремих її регіонах [14, 94]. Проте, вважаємо, інтереси держави тут не потрібно пов'язувати з діяльністю у «найважливіших галузях народного господарства», оскільки, наприклад, несплата податків посягає на інтереси держави незалежно від того, в якій сфері національної економіки функціонує суб'єкт господарювання. Основним критерієм в даному випадку є недоотримання державою належних до сплати коштів.

Тривалий час серед науковців і практиків було дискусійним питання «непідміни» прокуратурою під час здійснення своєї діяльності інших органів. Як зазначили Т. Мироненко та А. Тогобіцька, основне завдання діяльності органів прокуратури має полягати в тому, щоб не підмінити органи контролю, а всіяко сприяти активізації й удосконаленню їх діяльності, адже, як відомо, позитивні результати можуть бути досягнуті лише тоді, коли активно й на повну силу працюватимуть спеціальні уповноважені органи контролю [15, 81].

Така позиція відображена у галузевих наказах Генерального прокурора України. Зокрема, пунктом 5 наказу Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» прокурорів під час застосування представницьких повноважень зобов'язано не допускати підміни органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю), а також інших органів, яким законом надано право захищати інтереси громадян та держави в суді [20].

З огляду на це цілком можливо, що в майбутньому інститут прокурорського представництва буде розглядатися «як виняток із загального правила» [16, 28], в тому числі і щодо представництва інтересів держави. На нашу думку, якщо такі структурні перетворення і відбудуться, то не так швидко. Адже реформування представницької функції прокуратури потребує попереднього реформування системи контролюючих органів та підвищення ефективності їх діяльності у сфері нагляду за додержанням законів.

Розглядаючи проблему «непідміни», необхідно звернути увагу на деякі доволі цікаві питання. 15 січня 2012 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» [17], що був прийнятий Верховною Радою України 20 грудня 2011 року. Цим законом було внесено зміни до ч. 2 ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року [18] та ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року [19], суть яких зводиться до того, що прокурор при зверненні до суду з позовною заявою з метою представництва інтересів громадянина повинен надати суду документи, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати пред-

ставництво своїх інтересів. Водночас законодавець не закріпив обов'язку прокурора при ініціюванні процесу в інтересах держави в особі того чи іншого суб'єкта наводити обставини, які підтверджували б неможливість цього суб'єкта самостійно представляти свої інтереси в порядку цивільного, господарського чи адміністративного судочинства. Це свідчить про те, що питання «непідміни» при зверненні до суду в інтересах держави на законодавчому рівні не вирішене. Проте М. Руденко зауважує, що, за логікою законодавця, прокурор повинен наводити такі обставини при зверненні до суду в інтересах держави [16, 27]. Однак, вважаємо, що в силу законодавчої неврегульованості суд не уповноважений повертати позовну заяву або залишати її без розгляду з тієї підстави, що прокурор не обґрунтував, чому саме він, а не відповідний суб'єкт звертається до суду.

Розглядаючи питання захисту прав суб'єктів господарювання приватної форми власності в контексті представництва інтересів держави, варто зауважити, що в сучасних умовах звернення до суду в інтересах держави в особі таких суб'єктів на практиці відбуватиметься. Однак необхідно наголосити, причиною цього є не те, що державні інтереси в таких справах відсутні, а те, що прокурори, дотримуючись наказу Генерального прокурора України №6 гн [20], не повинні підміняти компетентних суб'єктів під час застосування представницьких повноважень.

Таким чином, аргументуючи право прокурора на звернення до суду з метою захисту прав суб'єктів господарювання приватної форми власності, ми не маємо на увазі, що прокуратура зобов'язана в кожному конкретному випадку звернення до неї таких суб'єктів з метою представництва їхніх інтересів ініціювати судовий процес. Однак, на наше переконання, коли прокурор, вбачаючи інтереси держави, звертається до суду з відповідним позовом в особі таких суб'єктів, відмова суду у відкритті провадження, мотивована лише тим, що відповідний суб'єкт недержавної форми власності, а тому прокуратура не має права представляти його інтереси, є незаконною.

Отже, категорія «інтереси держави» має широкий зміст. Представницька діяльність органів прокуратури не обмежується лише зверненням до суду для захисту інтересів, де фігурує державна власність. Якщо розглядати питання захисту прав суб'єктів господарювання, то основним критерієм визначення наявності державних інтересів є не форма власності, а зацікавленість держави у відновленні порушених прав чи недопущенні порушень за наявності загрози таких порушень. Тому суд при вирішенні питання про відкриття провадження чи залишення позову без розгляду не повинен обмежуватися тільки формальними ознаками справи, а аналізувати, чи зацікавлена держава у вирішенні позову на її користь.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
3. Косюта М. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорсько-судового представництва / М. Косюта // Вісник прокуратури. – 2009. – №6. – С. 15–21.
4. Руденко М. Участь прокурора в господарському судочинстві: окремі питання теорії і практики / М. Руденко // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – №1. – С. 161–168.
5. Про основи національної безпеки України: закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №39. – Ст. 351.
6. Руденко М. Представницька функція прокуратури: сучасний стан та перспективи розвитку / М. Руденко // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: м-ли міжнар. наук.-практ. конф. (25 листопада 2011 року). – К., 2012. – С. 27–29.
7. Руденко М. Позов прокурора до господарського суду як ефективний засіб захисту порушених державних інтересів / М. Руденко // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – №3. – С. 19–21.
8. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793 (редакція Закону України від 26 липня 2001 року).
9. Головченко В. Критерии интересов государства должны определяться законом / В. Головченко // Юридическая практика. – 1999. – №14. – 16–31 июля. – С. 12.
10. Валюх В. Інтереси держави як предмет представництва прокурором у суді / В. Валюх // Право України. – 2001. – №2. – С. 112–114.
11. 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 8 квітня 1999 року // Офіційний вісник України. – 1999. – №15. – Ст. 35.

12. Руденко М.В. Прокурор в господарському судочинстві: навч. посіб. / М.В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2003. – 380 с.

13. Васильєв Г. Представництво прокурором інтересів держави і господарюючих суб'єктів в арбітражі / Г. Васильєв // Право України. – 1997. – №9. – С. 43–45.

14. Валюх В. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави у господарському суді / В. Валюх // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – №4. – С. 92–95.

15. Мироненко Т. Шляхи оптимізації представницької діяльності прокурора у цивільному процесі / Т. Мироненко, А. Тогобіцька // Вісник прокуратури. – 2011. – №11. – С. 77–82.

16. Руденко М.В. Щодо питання «непідміни» прокуратурою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при зверненні до суду з позовом (вступ до проблематики) / М.В. Руденко // Вісник прокуратури. – 2012. – №4–5. – С. 25–33.

17. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства: закон України від 20 грудня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – №29. – Ст. 340.

18. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №№40–41, 42. – Ст. 492.

19. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №35–36. – Ст. 446.

20. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн.

*Юлія БЕЗМАЩУК,  
Олександр ГАФИНЕЦЬ*

#### **КАТЕГОРИЯ «ИНТЕРЕСИ ДЕРЖАВИ» В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОКУРОРОМ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА**

##### **Резюме**

*У статті проаналізовано зміст категорії «інтереси держави» в контексті здійснення представницької функції прокуратури. Звернено увагу на оціночний характер зазначеного поняття. Обґрунтовано право прокурора представляти в судах права суб'єктів господарювання приватної форми власності в межах здійснення функції представництва, а також досліджено питання «непідміни» прокуратурою інших суб'єктів при зверненні до суду, враховуючи чинне законодавство.*

*Юлія БЕЗМАЩУК,  
Олександр ГАФИНЕЦЬ*

#### **КАТЕГОРИЯ «ИНТЕРЕСЫ ГОСУДАРСТВА» В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРОМ ФУНКЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА**

##### **Резюме**

*В статье проанализировано содержание категории «интересы государства» в контексте осуществления представительской функции прокуратуры. Обращено внимание на оценочный характер указанного понятия. Обосновывается право прокурора представлять в судах права субъектов хозяйствования частной формы собственности в рамках осуществления функции представительства, а также исследован вопрос «неподмены» прокуратурой других субъектов при обращении в суд, учитывая действующее законодательство.*

*Julia BEZMASHCHUK,  
Oleksandr HAFYNETS*

#### **THE CATEGORY OF «STATE INTERESTS» IN THE CONTEXT OF PROSECUTORS REALIZATION OF THE REPRESENTATION FUNCTION**

##### **Summary**

*In article the content of the category «state interests» in the context of representative functions of prosecution is analyzed. Attention is drawn to the estimated nature of this conception. The prosecutors right to represent in courts law entities privately owned in the framework of representation functions is grounded. The question of «unreplace-ment» by the prosecution of other subjects when are applying to the court taking into account the current legislation.*