



Микола РУДЕНКО

завідувач кафедри правосуддя
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

УДК 343.163

МОДЕЛЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ У КОНТЕКСТІ НОВИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН (ЩОДО ПРАВОСУДДЯ)

Ще у далекому 1995 році автор цієї статті на сторінках найпрестижнішого журналу «Право України» наголошував на тому, що настав час віднести прокуратуру у механізмі розподілу державної влади до судової влади як автономне державне утворення у її складі [1]. Однак точка зору прихильників віднесення прокуратури до судової влади у Конституції України 1996 року не була врахована, і лише у червні цього року Верховна Рада України внесла довгоочікувані конституційні зміни (щодо правосуддя), зокрема виключила розділ VII «Прокуратура» із тексту Основного Закону України та віднесла норми, що регулюють діяльність прокуратури, до розділу VIII «Правосуддя» окремою статтею 131-1 [2]. Відтепер прокуратура України поряд з адвокатурою (ст. 131-2 Конституції України) становлять суміжні інститути судової влади (правосуддя).

Насамперед у ст. 131-1 Основного Закону встановлено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішен-

ня 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.

Як бачимо, представницька функція прокуратури обмежена представництвом лише інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, на відміну від пункту 2 вилученої ст. 121 Конституції України, чинних ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України), ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України та ст. 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру», якими передбачено (хоча й зведене до мінімуму) представництво прокурором в суді не тільки інтересів держави, а й громадянина. Обґрунтовується така позиція існуванням в Україні інституту омбудсмена та створенням центрів безоплатної правової допомоги, які у разі необхідності можуть представляти інтереси громадянина в суді. Водночас встановлені обмеження також узгоджуються з рекомендаціями

Венеціанської комісії та Парламентської асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною взятих на себе зобов'язань при приєднанні до Ради Європи.

Важливо зазначити й те, що вказані конституційні зміни вирішують питання щодо позбавлення прокуратури представницької функції взагалі. Прихильники такої позиції зазначали, що означена функція є рудиментом радянщини, проявом патерналізму в стосунках «громадянин – держава» [3]. Проте зі скептичною пропозицією, що інтереси держави в суді має захищати той державний орган, до сфери повноважень якого віднесено певне питання, і прокуратура не повинна втручатися у відповідний процес, законодавець не погодився.

Залишаючи за прокуратурою функцію представництва саме інтересів держави в суді, він радше мав на увазі, що така прокурорська діяльність поки що є необхідною, оскільки відображає публічні засади правосуддя і має спрямовуватися на захист поряд із державним і суспільного інтересу як складових елементів інтересу публічного (про це йтиметься нижче). Таке твердження кореспондується із положеннями ст. 1 чинного Закону України «Про прокуратуру», згідно з якими прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Справді, державу в суді представляють відповідні органи державної влади, місцевого самоврядування в межах їх компетенції через свого представника (ч. 4 ст. 38 ЦПК України). Цей законодавчий припис ґрунтується на загальних положеннях, відповідно до яких держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їх компетенції, встановленої законом (ст. ст. 170–173 Цивільного кодексу України). Органом, уповноваженим державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, є орган, на який дер-

жавою покладено обов'язок здійснювати конкретну діяльність у цих відносинах, спрямовану на захист її інтересів. Органи державної влади мають статус юридичної особи публічного права. З огляду на це питання їхнього представництва в суді має вирішуватися за загальними правилами представництва юридичних осіб публічного права з урахуванням особливостей структурної організації відповідного державного органу, у тому числі під час захисту державного інтересу.

Проте абсолютна добросовісність у виконанні обов'язків, законність дій та рішень і добровільне визнання власних помилок для вітчизняних державних органів та органів місцевого самоврядування поки що залишається недосяжною мрією. Виникає риторичне запитання: невже сам порушник, наприклад орган місцевого самоврядування, подасть у суд позов до себе як до відповідача? Сумніваємось, що така ситуація можлива. Радше, навпаки, цей орган, як вбачається з прокурорської практики, буде до останнього заперечувати незаконність своїх дій. Тому наявність у прокуратури конституційних повноважень щодо представництва інтересів держави в суді у таких випадках часто є чи не єдиним способом відновити законність і встановити справедливість у судовому порядку.

Саме через те законодавець у п. 3 ст. 131-1 Конституції України спеціально наголошує, що прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді «у виключних випадках». Проте, що це за випадки, відповіді не надає. Отже, прокурору потрібно враховувати та оцінювати велику кількість різноманітних чинників, і складність у тому, що їх повного переліку немає і, звісно, бути не може. У частині 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» міститься загальне правило, 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 віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Отже, можна припустити, що тільки у разі виникнення нетипової правової ситуації – якщо захист інтересів держави у конкретному юридичному спорі не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідне повноваження, а також за відсутності такого органу – прокурор може бути наділений правом здійснювати функції виключного представника держави у цивільних, господарських та адміністративних справах без набуття статусу позивача. Водночас, ґрунтуючись на єдності конституційної основи здійснення прокуратурою представницької функції, зазначений у п. 3 ст. 131-1 Основного Закону України підхід регламентації правової діяльності прокурора в суді має виключний характер і повинен відбуватися у всіх процедурах судочинства поза межами кримінальної юстиції. Ігнорування особливостей правової природи та сутнісних ознак цього самостійного правового інституту призводить до «розмивання» меж його процесуальної дії та неоднакового правозастосування.

Це дає можливість сформулювати й увести у науковий обіг самостійну прокурорсько-представницьку конструкцію «право прокурора на виключне представництво інтересів держави в суді». Ця конструкція має охоплювати такі елементи: а) підстави (передумови) права прокурора на виключний захист інтересів держави у суді цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції; б) порядок (механізм) реалізації прокурором права на виключний захист інтересів держави в межах відповідних судових процедур; в) гарантії реалізації прокурором права на виключний захист 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.

Сьогодні до пріоритетів прокурорського представництва в суді належить захист інтересів держави у питаннях землі, охорони довкілля, державної та комунальної власності, бюджетної сфери тощо. Перші два питання досить часто привертають увагу суспільства та широко обговорюються – і під час судового розгляду, і після його завершення ухваленням відповідного судового рішення за позовом прокурора. Це, власне, нормальний прокурорсько-представницький процес, адже вимоги прокурора у справі фактично спрямовані на захист прав не так держави, як суспільства. Йдеться насамперед про землю, ліси, прибережну зону водойм, якими користувалися громадяни, населення міст і сіл до того моменту, коли такі об'єкти стали приватною власністю [4; 5].

Спробуємо щодо цього змоделювати окрему (виключну) прокурорсько-представницьку ситуацію. Конструкція правового конфлікту, як правило, типова. Прокурор звертається до адміністративного суду з позовом в інтересах держави чи територіальної громади та просить повернути у державну або комунальну власність певну земельну ділянку, витребувавши її у фізичної особи чи підприємства. Прокурор зазначає, що земля свого часу вибула з державної чи комунальної власності незаконно з різних підстав. Це може бути й перевищення повноважень органами виконавчої влади або місцевою радою, і зловживання владою, і порушення формальної процедури підготовки матеріалів, і відверте вчинення злочину, наприклад, підробка документів.

Суспільний інтерес звернення прокурора до суду очевидний, адже в приватних руках незаконно опинилась земельна ділянка, яка до того перебувала в комунальній власності й парком на якій користувалося населення міста. У цьому випадку вимоги прокурора спрямовуються на захист загальних інтересів громади і права комунальної власності. Адже населення позбавили не тільки власності на землю,

а й права користуватися парком. Те саме можна сказати й про ліси, прибережні смуги річок, озер, пляжі тощо. Всі ці території, як правило, належать до об'єктів загального користування громадян, а тому незаконний їх перехід у приватну власність аж ніяк не відповідає суспільному (загальному) інтересу. Автору така ситуація знайома з досвіду багаторічної праці на посаді природоохоронного прокурора.

Слід зазначити, що у переважній більшості звернень прокуратури до суду йдеться про необхідність задоволення суспільної потреби у відновленні законності при вирішенні важливого та суспільно значущого питання – земельного. Адже у Конституції України (ст.ст. 13, 14) закріплено, що земля – наше основне національне багатство. Вона перебуває під особливою охороною держави та є об'єктом права власності Українського народу. Органи державної влади та місцевого самоврядування лише здійснюють право власності від імені народу, в тому числі й тоді, коли приймають рішення щодо розпорядження землями державної чи комунальної власності.

Зрозуміло, що ці питання не є простими, оскільки немає, так би мовити, універсальної формули для їх розв'язання. Факт порушення закону обов'язково має бути встановлений у прокурорському зверненні до суду. Проте це не єдина обставина, яку слід враховувати. Насамперед прокурор повинен оцінити власне саме порушення закону – в чому воно полягало; наскільки значним було; хто саме порушив закон; чи була причетна до порушення закону та особа, яка одержала землю в приватну власність; чи могла взагалі та або інша земля бути передана в приватну власність тощо. Голова Верховного Суду України Я. Романюк вказує на велику різницю між тим, наприклад, коли особа набула право власності на земельну ділянку внаслідок подання компетентному органу підроблених документів, і у випадку, коли порушення стосувалось якоїсь формальної адміністративної процедури, але загалом істотно не вплинуло на правомірність вирішення питання [6].

Таким чином, кожне з цих питань під час встановлення прокурором наявності підстав для представництва в суді інтересів держави потребує індивідуального підходу і за «шаблоном» вирішуватися не повинно. Загальновідомо, що членство України у Раді Європи зобов'язує виконувати не тільки свої закони, а й дотримуватися норм європейського права: насамперед, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яку Україна ратифікувала 17 липня 1997 року. Питання захисту права власності врегульовано у ст. 1 Першого протоколу до цієї Конвенції, згідно з якою держава може втручатися в право власності приватної особи, в тому числі вилучати майно з приватної власності. Проте такі дії держави повинні відповідати загальновизнаним принципам, критеріям, які напрацював у своїх рішеннях Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ).

Тому можна визнати, що прокурор уповноважений втручатися в право особи на мирне володіння майном лише на підставі закону, за наявності суспільного інтересу, і таке втручання повинно бути пропорційним до тих цілей, які він ставить перед собою. Тобто в кожному конкретному випадку прокурор повинен оцінювати «вагу» інтересів – суспільного та приватного, щоб збалансувати потреби суспільства з правом окремої особи і не покладати на власника – фізичну особу – непомірний індивідуальний тягар. ЄСПЛ називає це пропорційністю інтересів, досягненням «справедливого балансу».

Такі критерії об'єктивно не можуть бути шаблонними. Адже в кожному конкретному випадку суспільний інтерес у вимогах прокурора виражається по-різному, так само індивідуально в кожному конкретному випадку слід підходити до визначення обсягу приватного інтересу особи та встановлювати «справедливий баланс» [7]. Таким чином, у кожному конкретному юридичному спорі прокурору потрібно визначати, що саме становить суспільний інтерес у позовних вимогах, а також – чи буде дотримано «справедливий баланс»

між інтересами суспільства та особи, з володіння якої витребувають спірну земельну ділянку.

Отже, у питаннях землі, охорони довкілля прокурор є захисником суспільного інтересу, діє від імені держави, а не від імені особи, чиї інтереси представляє. З урахуванням правової природи та суттєвих відмінностей законодавчого регулювання прокурорського представництва неприпустимо змішувати представництво, яке відображає публічно-правові засади судочинства та забезпечує реалізацію конституційного права осіб на судовий захист, з процесуальним представництвом в традиційному, так би мовити, класичному розумінні цього інституту (договірне, законне тощо).

Межі журнальної публікації не дають можливості дослідити деякі інші (виключні) випадки представництва прокуратурою інтересів держави в суді, зокрема стосовно визнання правочинів (господарських договорів) недійсними у бюджетній сфері тощо. У зв'язку з неоднаковістю законодавчого регулювання та існуючими підходами у юридичній практиці щодо вирішення зазначених питань необхідним є подальше вдосконалення чинного законодавства та уніфікація правового механізму реалізації прокуратурою представницької функції у цивільно-процесуальному і господарсько-процесуальному Кодексах та Кодексі адміністративного судочинства України.

Список використаних джерел:

1. *Гусаров В.* Стратегія прокурорського нагляду / В. Гусаров, М. Руденко // *Право України.* – 1995. – № 8. – С. 24–26.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII // *Голос України.* – 2016. – № 118. – 29 червня.
3. *Куц В.* Прокуратура України: реформування чи ребрендинг / В. Куц // *Юридичний вісник України.* – 2016. – № 20–21. – 20 травня – 2 червня.
4. *Біловіцька М.* Борги довелося повертати / М. Біловіцька // *Урядовий кур'єр.* – 2016. – 9 січня.
5. *Логанов Є.* Запорізька прокуратура запобігла незаконній передачі землі / Є. Логанов // *Урядовий кур'єр.* – 2016. – 23 квітня.
6. Забрати не можна залишити? або Як громаді захистити своє право на землю: інтерв'ю Голови Верховного Суду України Я. Романюка // *Голос України.* – 2016. – № 14. – 27 січня.
7. *Бринчук М.М.* Частная собственность и природа / М.М. Бринчук // *Государство и право.* – 2011. – № 9. – С. 24–33.



Микола РУДЕНКО

МОДЕЛЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ У КОНТЕКСТІ НОВИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН (ЩОДО ПРАВОСУДДЯ)

Проаналізовано питання реалізації прокуратурою представницької функції з погляду нових конституційних змін (щодо правосуддя). Досліджено правову природу та деякі (виключні) випадки представництва прокурором інтересів держави в суді.

Ключові слова: представництво; прокурор; інтереси держави (суспільства); суд; виключні випадки; законність.

Николай РУДЕНКО

**МОДЕЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ
В КОНТЕКСТЕ НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ
(ОТНОСИТЕЛЬНО ПРАВОСУДИЯ)**

Проанализированы вопросы реализации прокуратурой представительской функции в свете новых конституционных изменений (относительно правосудия). Исследована правовая природа и некоторые (исключительные) случаи представительства прокурором интересов государства в суде.

Ключевые слова: представительство; прокурор; интересы государства (общества); суд; исключительные случаи; законность.

Mykola RUDENKO

**MODEL REPRESENTATIVE PROSECUTOR'S FUNCTION
IN THE CONTEXT OF NEW CONSTITUTIONAL CHANGES
(RELATIVE TO JUSTICE)**

The article analyzes the issues of implementation of the Prosecutor's Office representative function in the light of the new constitutional amendments (concerning justice). We studied the legal nature and some (exceptional) cases are representative of the state prosecutor's office in court.

Keywords: office; prosecutor; the state's interests (society); court; exceptional cases; legality.

