

УДК 347.921

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.4.8>

СПІВВІДНОШЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУДОВОМУ ПРОЦЕСІ ТА ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ

За позицією Венеційської Комісії, визначеність як ключовий чинник фундаментального принципу верховенства права передбачає, що правові акти мають бути чіткими і точними, спрямованими на забезпечення прогнозованості ситуацій та правовідносин, що виникають [2].

У рішенні від 22.09.2005 р. Конституційним Судом України вказано: «З принципів рівності й справедливості випливає вимога визначеності, ясності й недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості у трактуванні в правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі» [9].

Співзвучність лінгвістичних конструкцій інституту представництва інтересів держави прокурором у суді з інститутом процесуального представництва не відповідає принципам правової визначеності, у зв'язку з чим вони мають бути чітко диференційовані. Відсутність чітких критеріїв їх розмежування має негативні наслідки, як-то відсутність зрозумілих правових норм, неоднозначність їх тлумачення правниками, зокрема судьями, судових рішень, що негативно відбивається на правозастосуванні.

Питання дослідження правових проблем інституту процесуального представництва в цивільному процесі розглядалися в наукових працях Л. Баранової, В. Гопанчука, О. Дзери, С. Фурси, їх більш детальний аналіз у дисертаційних та монографічних роботах здійснили І. Павлуник, А. Погосян, Є. Северов, Г. Лазько, С. Чванкін. Конституційна функція представництва прокурором інтересів держави в суді була предметом вивчення М. Говорухи, С. Бичкової, К. Гузе, Т. Дунаса, М. Руденка, М. Стефанчук та ін. Однак системного порівняння цих правових інститутів до цього часу не здійснено.

У зв'язку з наведеним досить часто, зокрема, під час безпосереднього здійснення судочинства, виникають питання щодо однозначності правових норм, що регулюють інститут представництва в судовому процесі та представництва прокурором інтересів держави в суді, та правильності їх застосування. У процесі дослідження співвідношення цих інститутів вивчено понад 50 судових рішень, ухвалених окремими місцевими судами України, судами апеляційної та касаційної інстанцій, та виявлено відсутність навіть серед суддівської спільноти єдиних підходів у застосуванні відповідних норм процесуального права, що свідчить про його недосконалість.

Метою публікації є розмежування інститутів представництва в судовому процесі від представництва прокурором інтересів держави в суді, віднай-

дення шляхів вирішення проблем, що пов'язані з їх ототожненням.

Для визначення відмінностей між двома досліджуваними інститутами ми звернулися до таких критеріїв: склад учасників та юридичне оформлення правовідносин, процесуальні права та обов'язки сторін, правові наслідки виконання чи невиконання прав та обов'язків.

Конституційний Суд України у рішенні від 08.04.1999 р. зазначив, що за правовою природою представництво в суді є правовідносинами, в яких одна особа (представник) на підставі певних повноважень виступає від імені іншої особи (довірителя) і виконує процесуальні дії в суді в її інтересах, набуваючи (змінюючи, припиняючи) для неї права та обов'язки [10].

У своєму дисертаційному дослідженні І. Павлуник поняття процесуального представництва визначає через процесуальну діяльність, а не через правовідношення, зазначаючи, що процесуальне представництво – це вчинення в цивільному процесі однією особою (представником) у межах наданих повноважень юридичних дій від імені іншої особи з метою захисту її прав та законних інтересів та/або реалізації її процесуальних прав чи обов'язків. При цьому І. Павлуник за підставами виникнення виділяє три види такого представництва: договірне, законне та представництво, здійснюване на підставі статутів, положень, інших спеціальних правових підстав [4, с. 7]. Таке розмежування наводить також І. Галецька [1, с. 8]. Науковці визначають, що підставами такого представництва в суді є довіреність, доручення, документи, які підтверджують родинні зв'язки (свідоцтво про народження, документи про встановлення опіки), чи зайняття відповідної посади юридичної особи.

Як визначено ст. 64 ЦПК України, представник, який має повноваження на ведення справи в суді, здійснює від імені особи, яку він представляє, її процесуальні права та обов'язки. Обмеження повноважень представника на вчинення певної процесуальної дії мають бути застережені у виданій йому довіреності або ордері.

Сторонами правовідносин із представництва в цивільному процесі можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Законодавець не визначає їхніх особливих ознак; підтвердження виникнення цих правовідносин є довіреність, доручення, ордер, договір, правовстановлюючі документи юридичних осіб, в яких визначаються процесуальні права представників.

Досліджуючи питання процесуального представництва, науковці однозначно відмежовують представництво прокурором інтересів держави в суді, яке за правовою природою є спеціальним інститутом. При цьому С. Чванкін зазначає, що прокурор відповідно до своєї професійної компетенції виступає без представника [12, с. 14], І. Павлуник, вірогідно, досліджуючи саме функцію представництва прокурором інтересів громадян чи держави в суді, зазначає, що прокурора не можна розглядати як сторону, як у прямому, так і в процесуальному розумінні [4, с. 9].

Так, згідно із ст. 131 Конституції України на прокуратуру України покладатиметься, зокрема, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [3].

Межі повноважень прокурора передбачені як процесуальним законодавством, так і спеціальним Законом України «Про прокуратуру» [6].

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в 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 зараховані відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Повноваження прокурора передбачені ст. 56 ЦПК України, відповідно до якої у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження в 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 [5].

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 в спірних правовідносинах.

І наведеного вбачається, що прокурор у таких випадках виконує функцію представництва інтересів держави, яка одночасно є його конституційним обов'язком. Реалізуючи ці повноваження, прокурор діє не від імені органу прокуратури як юридичної особи, а виключно від імені держави.

Досліджуючи інститут представництва прокурором інтересів держави в суді, варто дійти висновку, що ці процесуальні правовідносини можуть виникнути виключно між двома специфічними суб'єктами: прокурором, з однієї сторони, та державою – з іншої. Юридичне оформлення таких правовідносин втілюється виключно кризь призму подання процесуальних документів: позову (заяви), апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими чи виключними обставинами, заяви про вступ у справу, провадження в якій відкри-

то за позовом іншої особи. Прокурор, який здійснює представництво інтересів держави в суді, має такий самий обсяг прав та обов'язків як особа, в інтересах якої він звернувся до суду, за виключенням права на укладення мирової угоди [5].

Отже, інститути представництва в цивільному процесі та представництва прокурором інтересів держави в суді не є тотожними, суттєво відрізняються за правовою природою, підставами виникнення, учасниками цих правовідносин, повноваженнями, правами та обов'язками.

Водночас, вивчаючи практику розгляду судами, зокрема, Верховним Судом, справ провадження, в яких відкрито за позовами прокурорів, заявленими відповідно до ст. 131-1 Конституції України у порядку, визначеному ст. 56 ЦПК України, виявлено непоодинокі випадки, коли участь в їх розгляді забезпечують працівники органів прокуратури на підставі довіреності, підписаної керівником чи його заступником.

Дніпропетровським районним судом розгляд справ № № 175/3379/18, 175/4760/17, 175/1789/17, 175/4763/17, 175/2830/17 за позовами керівника Дніпропетровської місцевої прокуратури № 3 в інтересах держави в особі обласної ради здійснювалися за участю прокурора цієї ж прокуратури на підставі довіреності, виданої керівником місцевої прокуратури.

Аналогічно, розгляд справ № 740/240/18 Ніжинським міськрайонним судом Чернігівської області, № 610/1976/19 та №610/1761/19 Балаклійським районним судом Харківської області, № 357/15714/17, 357/4438/19, 357/7048/19, 357/7057/19 Білоцерківським міськрайонним судом Київської області та № 1.380.2019.005060 Львівським окружним адміністративним судом, а надалі судами апеляційної та касаційної інстанцій, здійснювався за участю прокурора на підставі довіреності.

Таку позицію судів варто вважати такою, що не відповідає вимогам законодавства, оскільки, виконуючи конституційну функцію представництва інтересів держави в суді, прокурор бере участь у розгляді справи на підставі документів, які підтверджують виключно його статус прокурора.

Помилковими є висновки судів, якими вони отожднюють прокурора, що здійснює представництво інтересів держави в суді, із представником у судовому процесі, оскільки відносини між представником і довірительом ґрунтуються, як вказує С. Чванкін [12, с. 7], на підставі довіреності, договору, документів, що підтверджують родинні відносини, або ж правостановлюючих документів юридичних осіб.

Представництво інтересів держави в суді прокурором полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави у випадках та порядку, встановлених законом [6].

Функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами, перелік посад яких вказано у ст. 15 Закону України «Про прокуратуру», зокрема Генеральний прокурор, його перший заступник та заступник, заступник Генерального прокурора – Головний військовий прокурор, керівник підрозді-

лу Офісу Генерального прокурора, заступник керівника підрозділу Офісу Генерального прокурора, прокурор Офісу Генерального прокурора, керівник регіональної прокуратури, його перший заступник та заступник, керівник підрозділу регіональної прокуратури та його заступник, прокурор регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, його перший заступник та заступник, прокурор місцевої прокуратури.

При цьому прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає в прокуратурі.

Чинним законодавством не встановлено необхідності підтвердження повноважень осіб, зазначених у ст. 15 Закону України «Про прокуратуру», як представників у цивільному процесі, довіреністю, і такі особи підтверджують свої повноваження документами, що підтверджують саме статус прокурора.

Однак загадана судова практика свідчить, що частина суддів у процесі вирішення питання щодо участі прокурорів у розгляді справ за позовами, поданими в інтересах держави, допускають їх виключно за наявності довіреності, виданої керівником прокуратури, що не відповідає ні нормам процесуального законодавства, ні спеціального Закону.

Позиція правників, зокрема суддів, які вважають за можливе допустити до участі в розгляді справи за позовом, пред'явленим прокурором відповідно до ст. 131-1 Конституції України, прокурора виключно на підставі довіреності фактично ототожнює прокурора в процесі виконання конституційної функції до статусу представника в судовому процесі, що не відповідає нормам процесуального права. Повноваження прокурора під час здійснення представництва інтересів держави визначені ст. 56 ЦПК України, та обмеження стосуються виключно заборони укладення мирової угоди.

Крім того, відмова 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 позбавляють прокурора права підтримувати позов (заяву) і вимагати розгляду справи по суті [5].

Отже, здійснюючи представництво інтересів держави, прокурор не обмежений волею суб'єкта, уповноваженого на представництво інтересів держави, а діє автономно, незалежно від нього.

Оскільки прокурор діє виключно в інтересах та від імені держави, ні суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого зараховані відповідні повноваження, ні прокурор, яким фактично підписано процесуальний документ, що подається до суду, не наділені правом надавати довіреність чи доручення на участь у судових засіданнях.

Відповідно до ст. 61 ЦПК України прокурори не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють від імені відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи [5].

До прокурора ці правила застосовуються в разі оскарження дій чи бездіяльності органів прокуратури та їх посадових осіб, коли прокурор в адміністративному судочинстві набуває статусу відповідача як суб'єкт владних повноважень, проте в таких випадках прокурор не здійснює представництва в суді інтересів держави.

Процесуальне становище прокурора під час здійснення функції представництва в суді інтересів держави визначається його компетенцією. Прокурор є службовою особою державного органу – прокуратури – і діє без спеціальних доручень, на підставі закону та свого службового становища, оскільки виконує покладені на органи прокуратури завдання і функції щодо представництва в суді державних інтересів. У такому разі повноваження прокурора підтверджується документами, що підтверджують його статус – службове посвідчення, наказ про призначення на посаду.

Такий правовий висновок висловлено Верховним Судом України в постанові від 18.10.2016 р. по справі № 826/10324/14 [7].

Аналогічні проблеми виникають у процесі оскарження прокурорами, які забезпечували участь у розгляді справ, судових рішень.

Право подання процесуальних документів у процесі реалізації прокурором конституційної функції представництва інтересів держави визначене ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» та ст. 43 ЦПК України.

Так, Восьмий апеляційний адміністративний суд при вирішенні питання щодо розгляду апеляційної скарги, поданої прокурором, яким забезпечено участь у розгляді справи місцевим судом, в ухвалі від 17.02.2020 р. акцентує на відсутності документів (доручення) на підтвердження повноважень у прокурора на підписання апеляційної скарги [11].

Судом не враховано, що, згідно із ч. 3 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру», право подання апеляційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді [6]. Таке положення визначено у процесуальному законодавстві, зокрема п. 5 ч. 1 ст. 43 ЦПК України.

Отже, законодавець наділяє прокурорів, які є безпосередньо учасниками процесу, правом оскаржувати судові рішення у встановленому законодавством порядку, при цьому у випадках здійснення конституційної функції представництва інтересів держави в суді він не встановлює необхідності подання довіреностей чи доручень на вчинення таких дій.

У процесі розгляду наведеної справи Верховним Судом помічен наявність у матеріалах справи відповідного доручення, однак не проаналізовано положення Закону України «Про прокуратуру» та процесуального законодавства, якими урегульовано порядок участі прокурорів у розгляді справи за позовами прокурорів в інтересах держави та не передбачено надання будь-яких документів на здійснення відповідних процесуальних повноважень, окрім тих, що підтверджують статус прокурора [8].

Висновки з досліджуваного питання. Помилкове ототожнення правниками інституту судового представництва з інститутом представництва прокурором інтересів держави в суді має негативні наслідки, зокрема у процесі формування судової практики. Вивченням виявлено випадки розгляду судами справ за позовами органів прокуратури в інтересах держави, де участь забезпечено прокурорами на підставі довіреностей.

Така ситуація спричинена відсутністю чітких норм у процесуальному законодавстві, які б визначали порядок участі в судовому процесі прокурора, який діє в інтересах держави, та однозначної судової практики.

З метою усунення виявлених прогалин у законодавстві, забезпечення однакового застосування норм процесуального законодавства вважаємо за необхідне ініціювати внесення змін до процесуальних кодексів та положення ч. 5 ст. 56 ЦПК України доповнити абзацом третім, який викласти у такій редакції: «Забезпечення участі розгляді судами справ прокурором, який звертається до суду в інтересах держави, здійснюється прокурорами на підставі документів, які підтверджують їхній статус прокурора».

Аналогічні доповнення варто внести до ст. 56 ГПК України, ст. 53 КАС України, а також ст. 24 Закону України «Про прокуратуру».

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Галецька І.О. Правове регулювання відносин представництва у цивільному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Нац. акад. наук України. Київ, 2005. 16 с.

2. Доповідь № 512/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Верховенство права», Доповідь схвалена Венеційською

Комісією на 86-му пленарному засіданні, Венеція, 25–26 березня 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).

3. Конституція України від 28 червня 1996 р. 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Павлуник І.А. Представництво у цивільному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2002. 14 с.

5. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 96. Ст. 2921.

6. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

7. Постанова Верховного Суду України від 18 жовтня 2016 р. у справі № 826/10324/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/62722384>.

8. Постанова Верховного Суду від 28 жовтня 2020 р. у справі № 1.380.2019.005060. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92509492>.

9. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою інтересів держави в арбітражному суді). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.

10. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) № 1-17/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

11. Ухвала Восьмого апеляційного адміністративного суду від 17 лютого 2020 р. у справі № 1.380.2019.005060. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87618929>.

12. Чванкін С.А. Добровільне представництво у цивільному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Одеська нац. юрид. акад. Одеса, 2005. 26 с.

Оліфір А.В. СПІВВІДНОШЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУДОВОМУ ПРОЦЕСІ ТА ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ

Статтю присвячено порівнянню інститутів представництва в судовому процесі та інституту представництва прокурором інтересів держави в суді. У статті автор здійснює дослідження наведеного питання та проводить розмежування цих правових інститутів, визначає їх особливості. Стаття покликана убезпечити правників від неправильного тлумачення відповідних норм права та застосування їх у практичній діяльності. Науковцем проведено аналіз досліджуваних інститутів за складом учасників, обсягом прав та обов'язків, способом юридичного оформлення таких правовідносин.

Автор підкреслює необхідність урахування особливостей та відмінностей цих правових інститутів при законотворчості та правозастосуванні. Наголошено на тому, що неоднозначне тлумачення норм процесуального права та відсутність чіткого відмежування цих правових інститутів призводить до неоднозначного застосування норм права, що не відповідає принципу правової визначеності та «ясності закону».

Проаналізовано роботи науковців, в яких досліджувалися ці правові інститути. Опрацьовано судові рішення, у справах за позовами прокурорів в інтересах держави, та виявлено непоодинокі випадки, коли прокурорами для забезпечення участі в судах надавалися доручення.

Звернено увагу на те, що процесуальне становище прокурора при здійсненні функції представництва в суді інтересів держави визначається виключно Законом. Зазначено, що правове становище прокурора, який забезпечує участь у розгляді справ, де прокуратура реалізовує конституційну функцію та захищає інтереси держави, відрізняється від прокурора у справах, де органи прокуратури є сторонами провадження та в яких прокурор не здійснює захист інтересів держави, а представляє конкретну особу.

Запропоновано внести зміни до законодавства, які усувають прогалини в процесуальних кодексах та Законі України «Про прокуратуру».

Ключові слова: представництво прокурором інтересів держави в суді, представництво за довіреністю, участь у судовому процесі, процесуальне представництво, судове представництво.

Olifir A.V. CORRELATION BETWEEN THE INSTITUTIONS OF REPRESENTATION IN COURT PROCEEDINGS AND REPRESENTATION BY THE PROSECUTOR OF THE INTERESTS OF THE STATE IN COURT

The article is devoted to the comparison of the institutions of representation in court proceedings and the institution of representation by the prosecutor of the interests of the state in court. The author conducts research on this issue and distinguishes between these legal institutions, identifies their features and differences. The author establishes the differentiation of these institutions by analyzing the composition of the participants, the scope and procedure for determining the rights and obligations of the parties, the legal registration of such legal relations. The author of the study presents signs that indicate significant differences between the institution of representation in court and the institution of representation of the state's interests in court. The article is intended to protect lawyers and judges from misinterpretation of the relevant rules of law and their application in practice.

The author emphasizes the unconditional need to take into account the peculiarities of these legal institutions in both lawmaking and law enforcement. The article emphasizes that the lack of unambiguous interpretation of procedural law and clear delimitation of these legal institutions leads to their misapplication, does not comply with the principles of legal certainty and «clarity of law» and violates basic constitutional principles. The author points out that the participation of the prosecutor in the consideration of cases by courts in which proceedings are opened on the prosecutor's claims in the interests of the state should be confirmed only by documents confirming his status as a prosecutor, and not by power of attorney. The article analyzes the work of scientists who have studied these legal institutions.

The researcher has worked on court decisions in cases of prosecutors' claims in the interests of the state, and has identified many cases when prosecutors have unreasonably issued instructions to ensure participation in courts. The author found that this issue, although it was the subject of the courts of cassation, but unambiguity in the application of these legal institutions in practice has not been achieved.

The scholar draws attention to the fact that the procedural position of the prosecutor in the exercise of the function of representation in court of the interests of the state is determined by his competence. It is important to distinguish between the legal status of the prosecutor, who ensures participation in cases where the prosecutor's office performs a constitutional function and protects the interests of the state, and the prosecutor in cases where prosecutors or their officials are direct participants in the proceedings (plaintiff or defendant). the prosecutor does not protect the interests of the state, but represents a specific person.

The author proposes to amend the current legislation, which will eliminate gaps in the procedural codes and the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" and will promote an unambiguous interpretation of the law.

Key words: representation by the prosecutor of the interests of the state in court, representation by power of attorney, participation in court proceedings, procedural representation, judicial representation.