

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.55.311954>

УДК 347.97/99

М. М. Стефанчук, докт. юрид. наук, професор
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Навчально-науковий інститут права
Кафедра юстиції
вул. Володимирська, 60, Київ, 01033, Україна
e-mail: m.stefanchuk@gmail.com
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6239-9091>

ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ ЯК ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

У статті висвітлено деякі особливості законодавчої регламентації функції прокуратури з представництва інтересів держави в суді, особливості якої періодично стають об'єктами перевірки Конституційного Суду України, ініційованої заінтересованими суб'єктами, які в сучасних умовах вимагають ревізії такої регламентації на предмет її відповідності принципам верховенства права.

Метою статті є виокремлення особливостей законодавчої регламентації представницької функції прокуратури крізь призму встановлення її відповідності європейським стандартам діяльності прокуратури в досліджуваній сфері, способу унормування меж представництва прокуратурою інтересів держави в суді, правомірної мети ухвалення законодавчих положень щодо прокурорського представництва, забезпечення законодавчими положеннями здійснення представництва прокуратурою інтересів держави у суді саме у виключних випадках, доцільності запровадження змін у законодавчо визначений механізм реалізації прокуратурою представницької функції щодо обґрунтування прокурором наявності в нього підстав для вжиття заходів представницького характеру, а також викладення власного бачення стосовно її подальшого розвитку.

Констатовано, що конституційно-правова регламентація функції прокуратури з представництва інтересів держави в суді характеризується низкою правових категорій, що мають оціночний характер, розуміння яких, з огляду на відсутність їхнього законодавчого визначення, формується в правових позиціях Конституційного Суду України та у правозастосовній практиці відповідних суб'єктів правозастосування, переважно – судовій та прокурорській.

Встановлено, що оновлений конституційно-правовий статус прокуратури в Україні в аспекті визначення обсягу її повноважень в діяльності поза межами сфери кримінальної юстиції крізь призму функції представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, втілює європейські стандарти діяльності прокуратури, визначальною місією якої у цій сфері є представництво загальних або публічних інтересів, захист прав людини й основоположних свобод, забезпечення верховенства права, що відповідає законодавчо визначеній меті діяльності прокуратури в Україні в цілому.

Доведено, що спосіб конституційного визначення виключних випадків реалізації прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді свідчить про

те, що законодавець не має наміру обмежити їх законодавче закріплення межами конкретного спеціального закону і не виключає можливості їх закріплення у нормах інших законів, оскільки перелік цих випадків не може бути визначений задалегідь, а повинен визначатися відповідно до потребуючих захисту інтересів в конкретний історичний період.

Запропоновано застосування виваженого підходу стосовно запровадження змін у законодавчо визначений механізм реалізації прокуратурою представницької функції з урахуванням надбань суддівської та прокурорської практики його застосування, з тим аби не унеможливити захист інтересів держави засобами прокурорського представництва.

Ключові слова: прокуратура; прокурор; представництво інтересів держави в суді; виключні випадки; європейські стандарти діяльності прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції; обґрунтування підстав представництва.

Постановка проблеми. Особливості конституційної регламентації представницької функції прокуратури періодично стають об'єктами уваги Конституційного Суду України (далі – КСУ). Так, у далекому 1999 році було ухвалено Рішення у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді [1], приводом для якого стала практична необхідність у формуванні КСУ концептуального розуміння закріпленої в п. 2 ч. 1 ст. 121 Конституції України (у редакції від 28.06.1996 року) *функції прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом* (тут і далі виділено мною – М. Стефанчук).

Генеральна прокуратура України у цій справі просила КСУ дати офіційне тлумачення поняття «інтереси держави», з огляду на те, що судова практика, за її твердженням звужувала розуміння цього поняття та ототожнювала його лише з майновими інтересами держави. У цьому Рішенні КСУ констатував оціночний характер поняття «інтереси держави», із урахуванням чого, саме прокурор, на його думку, повинен у кожному конкретному випадку самостійно визначати із посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних чи інших інтересів держави, а також обґрунтовувати необхідність їхнього захисту.

Попри визнання КСУ «інтересів держави» оціночним поняттям, у практиці застосування законодавства у сфері реалізації прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді, зазначене Рішення, є чи не одним із основних нормативних орієнтирів у розумінні категорії «інтерес держави» як об'єкту такого представництва. Отже, згідно з правовою позицією КСУ в основі державних інтересів «... завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, гарантування державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо» [1].

Попри те, що у науковій юридичній літературі зауважується на тому, що це рішення КСУ на сьогодні вже є дещо застарілим, оскільки воно «... об'єктивно не враховує зміни, що були внесені до Конституції України та положення ново-

го Закону України «Про прокуратуру»; крім того, воно було винесено у контексті офіційного тлумачення саме Арбітражного процесуального кодексу України, який вже втратив чинність» [2], у правових позиціях Верховного Суду зазначається про те, що «... наведене КСУ розуміння поняття «інтереси держави» має самостійне значення і може застосовуватися для тлумачення цього ж поняття, вжитого у ст. 131-1 Конституції України та ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»» [3].

Із внесенням змін до назви конституційної функції прокуратури Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII [4], визначальним елементом складу об'єкту прокурорського представництва стали, так звані, «виключні випадки» представництва прокурором інтересів держави в суді. У законодавстві відсутнє як визначення цієї оціночної правової категорії, так і перелік таких випадків: орієнтовний чи вичерпний. Така правова невизначеність провокує проблеми у практиці правозастосування, зокрема стає предметом запиту, що формується у конституційних скаргах заінтересованих осіб з цього приводу.

Так, на розгляді КСУ перебуває касаційна скарга ТОВ «Рейнір Бізнес Груп» (далі – ТОВ) [5], щодо відповідності статті 131-1 Конституції України приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VI (далі – Закон) [6], в якій, зокрема зазначається про невідповідність вказаних положень Закону Конституції України, з огляду на те, що Закон не містить визначення категорії «виключні випадки», що створює, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, ситуацію правової невизначеності. Більш того, на думку вказаного суб'єкта права на конституційну скаргу, до звернення до суду з позовом в інтересах держави в порядку представництва прокурор мав би довести відповідним вироком суду факт невиконання або неналежного виконання своїх службових обов'язків відповідною посадовою особою. ТОВ стверджує, що оспорювані приписи Закону суперечать статті 131-1 Конституції України та порушують принцип верховенства права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості реалізації прокуратурою України представницької функції неодноразово ставала предметом наукових дискусій багатьох науковців, зокрема: О. В. Анпілогова, В. М. Бевзенка, С. О. Белікової, М. М. Говорухи, А. В. Губської, К. А. Гузе, А. В. Гусарової, К. В. Гусарова, О. В. Драган, Т. О. Дунаса, О. Г. Кучера, О. П. Натрус, Н. С. Наулік, Л. С. Нецької, Ю. Є. Полянського, М. В. Руденко, М. М. Руденка, О. Р. Севрук, Ю. А. Турлової, О. О. Таможні та інших. Проте, незважаючи на таку значну доктринальну розробку, на сучасному етапі реформування прокуратури в Україні та з огляду на той запит, що формується у конституційних скаргах щодо особливостей реалізації прокуратурою представницької функції, потребують додатково розгляду питання щодо особливостей законодавчої регламентації функції прокуратури з представництва інтересів держави в суді, з огляду на їхню затребуваність та своєчасність.

Метою статті є виокремлення особливостей законодавчої регламентації представницької функції прокуратури крізь призму встановлення її відповідності європейським стандартам діяльності прокуратури в досліджуваній сфері, спосіб унормування меж представництва прокуратурою інтересів держави в суді,

правомірної мети ухвалення законодавчих положень щодо прокурорського представництва, забезпечення законодавчими положеннями здійснення представництва прокуратурою інтересів держави у суді саме у виключних випадках, доцільності запровадження змін у законодавчо визначений механізм реалізації прокуратурою представницької функції щодо обґрунтування прокурором наявності в нього підстав для вжиття заходів представницького характеру, а також викладення власного бачення стосовно її подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Змінами до Конституції України щодо правосуддя у 2016 році законодавцем було закріплено функцію прокуратури з представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України). Спеціальним нормативно-правовим актом, який визначає організацію та порядок реалізації прокуратурою означеної конституційної функції є Закон України «Про прокуратуру» у п. 2 ч. 1 ст. 2 якого унормовано, що на прокуратуру покладається функція представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та Главою 12 Розділу III Цивільного процесуального кодексу України (визначає особливості позовного провадження у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави), а у ст. ст. 23 та 24 Закону - визначено повноваження прокурора з виконання покладеної на прокуратуру функції представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Слід зауважити, що така, на перший погляд, неузгодженість у назві означеної конституційної функції прокуратури, що міститься в Основному та спеціальному законах, знаходить своє пояснення у положеннях пп. 9 п. 16 - 1 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, відповідно до яких представництво відповідно до закону прокуратурою громадян в судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, - до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню.

Окреслена законодавча оптимізація повноважень прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції обґрунтовувалась наближенням її діяльності до, так званих, *європейських стандартів діяльності прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції*, які, з огляду на євроінтеграційні прагнення Української держави, стали законодавчими орієнтирами у визначенні обсягу повноважень прокуратури у цій сфері.

Європейські стандарти представництва прокуратурою інтересів держави в суді з огляду на оновлений конституційно-правовий статус прокуратури в Україні

В європейській правовій практиці органи прокуратури традиційно розглядаються як органи державної влади, які від імені суспільства і в його інтересах забезпечують застосування права там, де порушення закону має наслідком кримінальну санкцію, беручи до уваги як права людини, так і необхідність ефективної дії системи кримінального судочинства [7].

Проте міжнародна спільнота поступово дійшла визнання важливості ролі прокуратури і поза сферою кримінальної юстиції. Одним із основних міжна-

родних документів, у якому було визначено статус, повноваження, практику та корисний досвід прокурорських служб більшості держав-учасниць Ради Європи у діяльності за межами сфери кримінальної юстиції, справедливо можна вважати Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП), прийнятий на 3-му пленарному засіданні (м. Страсбург, 15–17 жовтня 2008 року) [8]. У вказаному документі було зазначено, що розмаїття функцій прокурорських служб за межами кримінального права впливає з національних правових та історичних традицій. Водночас держава має суверенне право визначати свої інституційні та правові процедури реалізації її функцій із захисту прав людини і державних інтересів з дотриманням принципу верховенства права та її міжнародних зобов'язань.

КРЕП рекомендувала розглянути можливість вироблення спільних загальноєвропейських принципів щодо правового статусу і практики прокурорів за межами кримінального права у контексті важливості захисту прав людини, основних свобод, демократичних принципів розподілу повноважень та рівності сторін позову. Відповіддю на ці рекомендації став міжнародний документ у сфері досліджуваних питань, у якому визначено загальні принципи для держав-учасниць щодо ролі публічних обвинувачів поза сферою кримінальної юстиції – Рекомендація CM/Rec (2012)11 державам-учасницям стосовно ролі публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи (далі – КМ РЄ) 19 вересня 2012 року на 1151-му засіданні на рівні заступників міністрів (Рекомендація) [9]. Згідно з положеннями цієї Рекомендації за наявності у служби публічного обвинувачення повноважень поза системою кримінальної юстиції держави-учасниці повинні вжити усіх необхідних заходів для забезпечення виконання захисту прав людини та основоположних свобод відповідно до принципу верховенства права, зокрема щодо права на справедливий судовий розгляд. Із цією метою держави-учасниці повинні враховувати принципи, викладені у додатку до Рекомендації.

Визначальним у зазначеній Рекомендації убачається визначення місії публічних обвинувачів у випадку, якщо вони наділені повноваженнями поза системою кримінальної юстиції, яка полягає в тому, щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини й основоположні свободи, забезпечувати верховенство права. Основоположною засадою з-поміж загальних принципів можна вважати орієнтування держав-учасниць на те, що обов'язки та повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції повинні в усіх випадках встановлюватись законом і чітко визначатися задля уникнення багатозначності.

Здійснюючи правову оцінку законодавства України на предмет відповідності таким стандартам варто звернутися до положень Проміжного висновку Венеційської комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя CDL-PI(2015)016, у якому було зазначено, зокрема про те, що такі залишкові та виключні повноваження прокуратури, як представництво інтересів держави існують в інших країнах, а тому Венеційська комісія вважає їх легітимними, якщо вони здійснюються в спосіб, за якого дотримується принцип поділу державної влади, у тому числі повага до судової незалежності, принцип субсидіарності, спеціалізації, неупередженості прокурорів та рівності сторін (п. 40) [10].

У Висновку Венеційської комісії щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 4 вересня 2015 року, було вкотре констатовано про те, що у Проміжному висновку було схвалено запропоновану реформу прокуратури, яку було визнано такою, що відповідає діючим європейським стандартам і попереднім рекомендаціям Венеційської комісії, а українському парламенту наполегливо рекомендувалося впровадити її (п. 22) [11].

Правомірна мета та межі представництва прокуратурою інтересів держави в суді: у пошуках шляхів унормування

На сучасному етапі практики застосування законодавчих положень стосовно прокурорського представництва виникає питання щодо правомірної мети їхнього ухвалення, яка, на наш погляд, зумовлена, передусім, метою функціонування прокуратури в Україні. Так, згідно з положеннями ст. 1 Закону прокуратура в Україні здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Вказана мета функціонування прокуратури визначає цілеспрямованість прокурорської діяльності і досягається при виконанні завдань, спрямованих на здійснення всіх покладених на прокуратуру функцій в межах визначених законодавством повноважень прокурора щодо їхньої реалізації.

Крім того, правомірна мета ухвалення приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону обумовлена прагненням втілити у національне законодавство принципи для держав-учасниць щодо ролі публічних обвинувачів поза сферою кримінальної юстиції, викладені у Рекомендації СМ/Rec (2012)11 КМ РЄ, а також рекомендації, викладені у висновках Венеційської комісії за результатами експертного аналізу законопроекту, що передував ухваленню Закону, серед яких рекомендації щодо внесення поправок, що передбачають субсидіарну роль прокурорського представництва, а також можливість заперечувати проти такого представництва в суді; щодо чіткого унормування того, що прокурор може реалізувати представницьку функцію тільки обґрунтувавши особисте втручання, і після прийняття цих підстав судом (п. 197) [12].

Стосовно способів унормування меж представництва прокуратурою інтересів держави в суді варто нагадати одну із засад, запровадження якої рекомендовано КМ РЄ державам-учасницям, у разі наділення ними служб публічного обвинувачення повноваженнями поза межами сфери кримінальної юстиції, а саме: орієнтування держав-учасниць на те, що обов'язки та повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції повинні в усіх випадках встановлюватись законом і чітко визначатися задля уникнення багатозначності (п. 3) [9]. Конкретний спосіб такого унормування кожна держава обирає на власний розсуд, користаючи зі свого суверенного права визначати інституційні та правові процедури реалізації своїх функцій із захисту прав людини і державних інтересів, з дотриманням принципу верховенства права та її міжнародних зобов'язань (п. 4) [8].

Законодавче забезпечення здійснення представництва прокуратурою інтересів держави у суді саме у виключних випадках

Зрештою одним із найбільш дискусійних є питання стосовно забезпечення Законом здійснення представництва прокуратурою інтересів держави у суді саме у виключних випадках. З цього приводу варто зауважити, що з внесенням змін до назви конституційної функції прокуратури Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII визначальним елементом складу об'єкту прокурорського представництва стали, так звані, «виключні випадки» представництва прокурором інтересів держави в суді. У законодавстві відсутнє як визначення цієї оціночної правової категорії, так і чіткий перелік таких випадків. Така правова невизначеність провокує складнощі у практиці правозастосування, які є предметом наукових досліджень [13-15], результати яких дають можливість виокремити низку концептуальних підходів до розуміння функції прокуратури з представництва інтересів держави в суді, згідно з якими прокурорське представництво пропонується розглядати як: (1) виняток із загального правила про захист інтересів держави уповноваженими органами, коли прокурор субсидіарно захищає інтереси держави, тобто у разі коли ці інтереси не захистили уповноважені органи, що бездіяли чи неналежно (неповно) здійснили такий захист, або ж коли відповідний уповноважений орган у державі відсутній; (2) конституційно регламентовану діяльність прокуратури поза межами кримінальної юстиції, яка за своєю правовою природою є винятком із загального правила, за яким органи прокуратури традиційно розглядаються як органи державної влади, які від імені суспільства і в його інтересах забезпечують застосування права там, де порушення закону має наслідком кримінальну санкцію.

На наш погляд, спосіб конституційного визначення виключних випадків реалізації прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді свідчить про те, що законодавець не має наміру обмежити їх законодавче закріплення межами конкретного спеціального закону і не виключає можливості їх закріплення у нормах інших законів, що видається таким, що відповідає потребам сьогодення, оскільки перелік цих випадків не може бути визначений заздалегідь, а повинен визначатися ситуативно, відповідно до потребуючих захисту інтересів в конкретний історичний період.

У цьому контексті привертають увагу нещодавні зміни до абз. 3 ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», внесені Законом України «Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій» [16], відповідно до яких *серед випадків, у яких не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави, виключено праввідносинах, пов'язані із діяльністю релігійних організацій*, що обумовлено потребою підсилення засобами прокурорського представництва механізму захисту інтересів держави у цій сфері на сучасному етапі.

Зрештою питання про виключність конкретного випадку вирішується судом в процесі підтвердження наявності у прокурора підстав для здійснення представництва інтересів держави в суді. З цього приводу слід вказати на правову позицію Верховного Суду щодо виключних випадків представництва прокурором інтересів держави в суді, викладену у Постанові від 25 квітня 2018 року у справі № 806/1000/17 (адміністративне провадження № К/9901/2564/17). У цій постанові Верховний Суд зазначив, що розширене тлумачення випадків (підстав)

для представництва прокурором інтересів держави в суді не відповідає принципу змагальності, який є однією із засад правосуддя (п. 63) [17]. Виходячи із положень п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України спеціальним законом, в якому визначені виключні випадки та порядок представництва прокурором інтересів держави в суді, є Закон України «Про прокуратуру», відповідно до ч. 3 ст. 23 якого такими виключними випадками, за яких прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в суді, є порушення або загроза порушення інтересів держави. Крім того, Верховний Суд висловився і з приводу розуміння обсягу «інтересів держави», як об'єктів прокурорського представництва, вказавши, що «інтереси держави» охоплюють широке і водночас чітко не визначене коло законних інтересів, які не піддаються точній класифікації, а тому їх наявність повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному випадку звернення прокурора з позовом. При цьому зауваживши, що надмірна формалізація «інтересів держави», особливо у сфері публічних правовідносин, може призвести до необґрунтованого обмеження повноважень прокурора на захист суспільно значущих інтересів там, де це дійсно потрібно (п. 70) [17]. У пунктах 74-75 цієї постанови викладено правову позицію Верховного Суду щодо тлумачення правової категорії «виключні випадки» в контексті досліджуваної функції прокуратури.

У контексті досліджуваного питання доцільно також звернути увагу на Рішення КСУ у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». У цьому Рішенні КСУ зауважив про те, що про виключні випадки представництва прокуратурою інтересів держави в суді «... йдеться, зокрема у частині 3 статті 23 Закону № 1697...» [18], що дає підстави з певною вірогідністю припустити про визнання судом конституційної юрисдикції таких випадків виключними, а також про те, що їхній перелік не обмежується положеннями Закону, з огляду на застосування прислівника «зокрема».

Вирок суду як одна із передумов обґрунтування прокурором наявності підстав для представництва інтересів держави в суді: виправданість та перспективність

Унормований чинним законодавством механізм реалізації представницької функції прокуратури не передбачає обов'язковою передумовою під час обґрунтування прокурором наявності в нього підстав для вжиття заходів представницького характеру наявність обвинувального вироку суду, яким встановлено невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них або зловживання службовим становищем чи службовими повноваженнями. Водночас ч. 7 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» зобов'язує прокурора у разі встановлення ознак, зокрема кримінального правопорушення здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

У цьому контексті привертає увагу Постанова Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) від 11.06.2024 року у справі № 925/1133/18 [19], у якій ВП ВС вирішувала виключну правову проблему стосовно питання про наявність / відсутність підстав для представництва інтересів держави прокурором як само-

ції прокуратури в Україні як такої, що відповідає стандартам функціонування служби публічного обвинувачення поза межами сфери кримінальної юстиції, що безпосередньо перевірено національною судовою практикою його застосування, а також віднайшло опосередковане визнання КСУ у висвітленій вище правовій позиції щодо неможливості делегування, а також привласнення функцій прокуратури іншими органами та посадовими особами.

Конституційно-правова регламентація функції прокуратури з представництва інтересів держави в суді характеризується низкою правових категорій, що мають оціночний характер, розуміння яких, з огляду на відсутність їхнього законодавчого визначення, формується в правових позиціях КСУ та у правозастосовній практиці відповідних суб'єктів правозастосування, переважно – судовій та прокурорській.

Оновлений конституційно-правовий статус прокуратури в Україні в аспекті визначення обсягу її повноважень в діяльності поза межами сфери кримінальної юстиції крізь призму функції представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, втілює європейські стандарти діяльності прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції, визначальною місією якої у цій сфері є представництво загальних або публічних інтересів, захист прав людини й основоположних свобод, забезпечення верховенства права, що відповідає законодавчо визначеній меті діяльності прокуратури в Україні у цілому.

Спосіб конституційного визначення виключних випадків реалізації прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді свідчить про те, що законодавець не має наміру обмежити їх законодавче закріплення межами конкретного спеціального закону і не виключає можливості їх закріплення у нормах інших законів, що видається таким, що відповідає потребам сьогодення, оскільки перелік цих випадків не може бути визначений заздалегідь, а повинен визначатися ситуативно, відповідно до потребуючих захисту інтересів в конкретний історичний період, про що свідчать нещодавні зміни до переліку законодавчо визначених випадків, в яких не допускається здійснення прокурором інтересів держави в суді шляхом виключення з нього правових відносин у сфері діяльності релігійних організацій.

Запровадження змін у законодавчо визначений механізм реалізації прокуратурою представницької функції, зокрема шляхом визначення обов'язковою передумовою, під час обґрунтування прокурором наявності в нього підстав для вжиття заходів представницького характеру, наявність обвинувального вироку суду, яким встановлено невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них або зловживання службовим становищем чи службовими повноваженнями, потребує виваженого підходу з тим аби не унеможливити захист інтересів держави у цілому.

Список використаної літератури

1. У справі за конституційним поданням 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): Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-пн/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

- show/v003p710-99#Text (дата звернення: 01.09.2024).
2. Берназюк Я. Особливості представництва прокурором інтересів держави в суді: нове законодавство та актуальні підходи Верховного Суду. URL: <https://www.supremecourt.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/941986/> (дата звернення: 01.09.2024).
 3. Постанова Верховного Суду від 15 травня 2019 року у справі № 911/1497/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81880166> (дата звернення: 01.09.2024).
 4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 01.09.2024).
 5. Конституційна скарга ТОВ «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності статті 131-1 Конституції України приписи абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VI від 22.02.2024 р. № 16/59. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/16_592024.pdf (дата звернення: 01.09.2024).
 6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 01.09.2024).
 7. Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/16804be55a> (дата звернення: 01.09.2024).
 8. Opinion No.3 (2008) of the Consultative Council of European Prosecutors on «The Role of Prosecution Services outside the Criminal Law Field». URL: <https://rm.coe.int/16807474ee> (дата звернення: 01.09.2024).
 9. Recommendation CM/Rec (2012)11 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecutors outside the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2012 at the 1151st meeting of the Ministers' Deputies and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/16807096c5> (дата звернення: 01.09.2024).
 10. CDL-PI (2015)016-e Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)016-e) (дата звернення: 01.09.2024).
 11. CDL-AD(2015)027-e. Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015 adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027) (дата звернення: 01.09.2024).
 12. CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, Endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e) (дата звернення: 01.09.2024).
 13. Нецька Л. Перспективи законодавчого вдосконалення представницької функції прокуратури: погляд науковця. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 4. С. 152-160.
 14. Руденко М. Представництво прокурором інтересів держави в суді у контексті оновленого Господарського процесуального, Цивільного процесуального кодексів та Кодексу адміністративного судочинства України (вступ з теоретичних, правових і практичних питань). Вісник прокуратури. 2018. № 3. С. 64-71.
 15. Стефанчук М. М. Категорія «виключні випадки» в контексті реалізації прокуратурою України функції представництва. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 36-42.
 16. Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій: Закон України від 20.08.2024 року № 3894-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3894-20#Text> (дата звернення: 01.09.2024).
 17. Постанова Верховного Суду від 25 квітня 2018 року. Справа № 806/1000/17 (адміністративне провадження № К/9901/2564/17). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73763984> (дата звернення: 01.09.2024).
 18. У справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антико-

рупційне бюро України»: Рішення Конституційного Суду України від 5 червня 2019 р. № 4-п(П)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p2_2019.pdf (дата звернення: 01.09.2024).

19. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.06.2024 року. Справа № 925/1133/18. Провадження № 12-60rc23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120396091> (дата звернення: 01.09.2024).

References

1. In the case on the constitutional petition of the Higher Arbitration Court of Ukraine and the Prosecutor General's Office of Ukraine regarding the official interpretation of Article 2 of the Arbitration Procedure Code of Ukraine (case on representation of the state's interests in arbitration by the Prosecutor's Office of Ukraine). Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text> (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].
2. Bernaziuk Ya. Peculiarities of the Prosecutor's Representation of the State's Interests in Court: New Legislation and Current Approaches of the Supreme Court. URL: <https://www.supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/941986/> (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].
3. Resolution of the Supreme Court dated May 15, 2019, in case № 911/1497/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81880166> (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].
4. On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding justice): Law of Ukraine dated June 2, 2016, № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].
5. Constitutional complaint concerning the compliance with Article 131-1 of the Constitution of Ukraine of the provisions of the first paragraph of part three, paragraphs one, two, three of part four of Article 23 of the Law of Ukraine 'On the Prosecutor's Office' of 14 October 2014 No. 1697-VI, dated 22.02.2024 No. 16/59 (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].
6. On the Public Prosecutors Office: Law of Ukraine 2014, October. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].
7. Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/16804be55a> (access date: 01.09.2024).
8. Opinion No.3 (2008) of the Consultative Council of European Prosecutors on «The Role of Prosecution Services outside the Criminal Law Field». URL: <https://rm.coe.int/16807474ee> (access date: 01.09.2024).
9. Recommendation CM/Rec (2012)11 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecutors outside the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2012 at the 1151st meeting of the Ministers' Deputies and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/16807096c5> (access date: 01.09.2024).
10. CDL-PI (2015)016-e Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)016-e) (access date: 01.09.2024).
11. CDL-AD(2015)027-e. Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015 adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027) (access date: 01.09.2024).
12. CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, Endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e) (access date: 01.09.2024).
13. Netska, L. (2017) Prospects for Legislative Improvement of the Representative Function of the Prosecutor's Office: the View of the Scientist. Scientific Bulletin of the National Academy of Public Prosecution of Ukraine, 4, 152-160 [in Ukrainian].

14. Rudenko, M. (2018). Representation of the State's Interests in Court by the Prosecutor in the Context of the Updated Commercial Procedure, Civil Procedure Codes, and the Code of Administrative Procedure (Introduction to Theoretical, Legal and Practical Issues). Bulletin of the Prosecutor's Office, 3, 64-71 [in Ukrainian].
15. Stefanchuk, M. M. (2016). «Exceptional cases» as a category in the context of implementation by the Prosecutor's Office of Ukraine function of representation. Journal of the National Prosecution Academy of Ukraine, 4, 36-42 [in Ukrainian].
16. On the protection of the constitutional order in the field of religious organisations. Law of Ukraine of 20.08.2024 No. 3894-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3894-20#Text> (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].
17. Resolution of the Supreme Court dated April 25, 2018, in case № 806/1000/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73763984> Text (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].
18. In the case of the constitutional complaint of the Zaporizhzhya Ferroalloy Plant Joint Stock Company regarding the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of paragraph 13 of part one of Article 17 of the Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine": Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 6, 2019 No. 4-p(II)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p2_2019.pdf (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].
19. Resolution of the Grand Chamber of the Supreme Court dated June 11, 2024, in case No. 925/1133/18. (access date: 01.09.2024) [in Ukrainian].

Стаття надійшла 02.09.2024 р.

M. M. Stefanchuk, Doctor of Judicial Sciences, Professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv
the Department of Justice of the Educational and Scientific Institute of Law
60 Volodymyrska St, Kyiv, 01033, Ukraine
e-mail: m.stefanchuk@gmail.com
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6239-9091>

REPRESENTATION OF THE STATE'S INTERESTS IN COURT AS A FUNCTION OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: FEATURES OF LEGISLATIVE REGULATIONS

Summary

The article highlights some features of the legislative regulation the representation of the state's interests in court by the public prosecutor's office, the peculiarity of which periodically become the objects of review by the Constitutional Court of Ukraine, initiated by interested parties, who in current conditions demand revision of such regulation for its compliance with the principles of the rule of law.

The purpose of the article is to highlight the peculiarities of the legislative regulation of the representative function of the prosecutor's office through the prism of establishing its compliance with European standards of the prosecutor's office activities in the researched field, the method of legislative determination of the scope of the representation of the state's interests by the prosecutor's office, the legitimate purpose of adopting legislative provisions on prosecutorial representation, ensuring the implementation of the representation of state's interests in court by the prosecutor's office in exceptional cases, the expediency of introducing changes to the legally defined mechanism of implementation of the representative function by the prosecutor's office regarding the substantiation by the prosecutor of the grounds for such activities, as

well as highlighting one's own vision regarding its further development.

It is stated that the constitutional and legal regulation of the prosecutor's office function of representing the interests of the State in court is characterized by a number of legal categories which are evaluative in nature, and which, given the lack of their legislative definition, are understood in the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine and in the practice of the relevant entities applying law, mainly, judicial and prosecutorial practice.

It is established that the updated constitutional and legal status of the prosecutor's office in Ukraine in terms of determining the scope of its powers in activities outside the criminal justice sphere through the prism of the function of representing the State's interests in court in exceptional cases and in accordance with the procedure established by law embodies the European standards of the prosecutor's office, whose defining mission in this area is to represent general or public interests, protect human rights and fundamental freedoms, and ensure the rule of law, which corresponds to the legally defined purpose of public prosecutor's office in Ukraine.

It is proved that the method of constitutional definition of exceptional cases of the prosecutor's office's function of representation of the State's interests in court indicates that the legislator does not intend to limit their legislative consolidation to the limits of a specific special law and does not exclude the possibility of their consolidation in the provisions of other laws, since the list of these cases cannot be determined in advance, but should be determined in accordance with the interests which require protection in a particular historical period.

It is proposed to apply a balanced approach to introducing changes to the legislatively defined mechanism for exercising the representative function by the prosecutor's office with due regard for the achievements of judicial and prosecutorial practice of its application, so as not to make it impossible to protect the interests of the State by means of prosecutorial representation.

Keywords: public prosecutor's office; prosecutor; representation of the state in court; exceptional cases; European standards of prosecutorial activity outside the criminal justice system; substantiation of the grounds for representation.