

СЕКЦІЯ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163 (477)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИВОДІВ ТА ПІДСТАВ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ У СУДІ ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

Бабкова В.С., к. ю. н.,
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню проблем визначення приводів та підстав представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Аналізуються повноваження прокурора щодо встановлення приводів та підстав представництва, а також практика їх реалізації.

Ключові слова: прокурор, представництво інтересів громадянина або держави в суді, підстави представництва, приводи представництва, повноваження прокурора.

Стаття посвящена исследованию проблем определения поводов и оснований представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде в соответствии с Законом Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. Анализируются полномочия прокурора по установлению поводов и оснований представительства, а также практика их реализации.

Ключевые слова: прокурор, представительство интересов гражданина или государства в суде, основания представительства, поводы представительства, полномочия прокурора.

Babkova V.S. SOME PROBLEMS OF DEFINITION OF OCCASIONS AND REPRESENTATION BASES PROSECUTOR OF INTERESTS OF CITIZEN OR STATE IN COURT UNDER NEW LAW OF UKRAINE „ABOUT PROSECUTOR’S OFFICE”

Article is devoted to research of problems of definition of occasions and representation bases prosecutor of interests of citizen or state in court according to Law of Ukraine «About prosecutor’s office» from October 14, 2014. Powers of prosecutor on establishment of occasions and representation bases, and also the practice of their realization are analyzed.

Key words: prosecutor, representation of interests of citizen or state in court, representation bases, occasions of representation, power of prosecutor.

Постановка проблеми. Актуальність обраної теми зумовлюється тим, що в умовах реформування законодавства про прокуратуру, пов’язаного із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., функціональна спрямованість прокуратури зазнала істотних змін. Найбільш суттєві зміни стосувалися функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави у суді, яка займає основне місце у структурі правозахисної діяльності прокуратури. У зв’язку із цим потребують детального наукового дослідження проблеми встановлення прокурором приводів і підстав представництва інтересів громадянина або держави у суді, які визначають обсяг і зміст зазначеної функції органів прокуратури України.

Ступінь розробленості проблеми. Проблематика представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави у суді досліджувалася такими науковцями,

як: В.В. Долежан, Т.О. Дунас, П.М. Каркач, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, М.В. Руденко та ін. Поряд із цим питання реалізації функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави у суді відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру» предметно ще не досліджувалися. Зокрема, значні прогалини спостерігаються у розробці проблем визначення приводів та підстав реалізації прокурорами представницьких повноважень.

З огляду на це **метою** даної наукової статті є заповнення цих теоретичних прогалин шляхом визначення приводів, підстав та особливостей здійснення функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави у суді відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру».

Виклад основного матеріалу. Функція представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді має яскраво виражену правозахисну спрямованість,



на чому наголошується у працях багатьох дослідників. Так, І.Є. Марочкін пов'язував збереження правозахисної спрямованості прокуратури саме із реалізацією функції представництва [1, с. 381]. В.В. Долежан та М.В. Косюта наголошують на тісному взаємозв'язку між функціями нагляду за додержанням і застосуванням законів, і представництва прокурором інтересів громадян у суді, за якого наглядово-правозахисна діяльність фактично перетворюється на судово-представницьку [2, с. 60]. Аналогічні погляди висловлює Г.С. Рибалко, який вважає, що представницька діяльність прокуратури повинна розумітися більш широко, включаючи досудову стадію, яка фактично вбирає в себе у видозміненому вигляді «загальнонаглядову» діяльність прокуратури, а також власне представництво в суді у визначених законом формах [3, с. 18].

Наведені погляди дослідників підтверджуються і статистичними даними. Так, за 2014 р. органами прокуратури в межах реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави було пред'явлено до суду заяв і позовів на загальну суму у 13 864 542 тис. грн. Було задоволено 23 712 позовів, заяв на суму у 9 012 633 тис. грн., в т. ч. до Державного бюджету – на 2 115 899 тис. грн. Найвищі показники відшкодування спостерігалися у сферах державної власності (1 034 369 тис. грн.), земельних відносин (4 605 970 тис. грн.), державних закупівель (336 291 тис. грн.) [4]. Таким чином, реалізація функції представництва інтересів громадянина або держави у суді характеризувалася високими показниками грошового відшкодування, що підтверджує її соціальну важливість і високу ефективність.

На жаль, у новому Законі України «Про прокуратуру» втілено підхід до обмеження повноважень прокурора при здійсненні функції представництва. Із Пояснювальної записки до проекту закону України «Про прокуратуру» випливає, що його розробники прагнули до того, щоб обсяг повноважень прокурора був аналогічний комплексу прав адвоката при наданні правової допомоги. Також Законом передбачається вичерпний перелік підстав для здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді. Отже, роль прокурора у сфері представництва інтересів держави носить допоміжний характер по відношенню до профільних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які самостійно звертатимуться до суду, для чого Розділом XII «Прикінцеві положення» Закону у відповідні закони («Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет

Міністрів України», «Про місцеве самоврядування» та інші) пропонується внести зміни. Одночасно з метою забезпечення представництва інтересів громадян у суді і зменшення повноважень прокурора у цій сфері законом передбачено посилення ролі інституту безоплатної правової допомоги, а також розширення відповідної компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки за європейськими стандартами омбудсмен розглядається як набагато кращий інститут для представництва інтересів громадян, ніж прокуратура. Враховуючи такі зміни, представництво прокурором інтересів громадянина в суді збережено лише в частині представництва інтересів неповнолітніх, недієздатних чи обмежено дієздатних осіб, які неспроможні самостійно захистити свої права. Як обов'язкову умову для здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави в суді Закон передбачає також необхідність обґрунтування прокурором наявності підстав для такого представництва [5]. У підсумку зміст функції представництва інтересів громадянина або держави в суді в цілому було значно обмежено.

Значною мірою зазначені обмеження стосуються підстав представництва. Зазначені питання необхідно розглядати у двох аспектах: 1) підстави представництва інтересів громадянина і 2) підстави представництва інтересів держави.

Підстави представництва інтересів громадянина визначені у ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» таким чином, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Необхідно звернути увагу на те, що Закон вирішив дискусійне питання щодо визначення суб'єктів, чиї інтереси має право представляти прокурор, розтлумачивши поняття «громадянин», як громадянин України, іноземець або особа без громадянства. Таким чином, можливість представництва існує щодо всіх без винятку фізичних осіб, незалежно від їхньої належності до громадянства України.

Безпосередньо підставу представництва в суді інтересів громадянина утворюють такі обставини, взяті у своїй сукупності:

1) неспроможність особи самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права, або реалізувати процесуальні повноваження; 2) недосягнення такою особою повноліття, її недієздатність або обмежена дієздатність; 3) відсутність законних представників або органів, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, або неналежне здійснення ними її захисту [6, с. 199].

Неспроможність особи самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права, або реалізувати процесуальні повноваження означає, що фізична особа не може без сторонньої допомоги реалізувати всіх або частини передбачених законом повноважень (насамперед, процесуальних), спрямованих на захист порушеного чи оспорюваного права. Обсяг прав, які самостійно можуть реалізувати вказані категорії осіб, залежить від обсягу їх дієздатності. Наприклад, неповнолітні фізичні особи мають часткову (у віці до 14 років) або неповну (у віці від 14 до 18 років) цивільну дієздатність (ст. ст. 31, 32 ЦК України); фізична особа, цивільна дієздатність якої обмежена, може самостійно вчиняти лише дрібні побутові правочини (ст. 37 ЦК України). Недієздатна фізична особа не має права вчиняти будь-якого правочину (ст. 41 ЦК України), а також не володіє процесуальною дієздатністю.

Недосягнення особою повноліття, її недієздатність або обмежена дієздатність є обставинами, що тягнуть за собою відсутність у такої особи повної дієздатності. Це залежить від віку особи (недосягнення повноліття) або юридичного факту визнання особи недієздатною чи обмежено дієздатною. Згідно із ст. 36 ЦК України суд може обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Суд може обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона зловживає спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами тощо, і тим ставить себе чи свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона за законом зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище. Згідно зі ст. 39 ЦК України, фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними.

Відсутність законних представників або органів, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, або неналежне здійснення ними її захисту означає, що суб'єкт, на якого по-

кладено захист прав та законних інтересів відповідної особи, не виконує даного обов'язку. До законних представників належать: батьки (усиновлювачі) або піклувальник – стосовно неповнолітньої особи; піклувальник – щодо фізичної особи, дієздатність якої обмежена; опікун – стосовно недієздатної фізичної особи). До органів, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси таких осіб – орган опіки та піклування; Уповноважений Верховної Ради України; орган, уповноважений на надання безоплатної вторинної правової допомоги тощо.

Таким чином, законодавець значно обмежив коло фізичних осіб, яких має право представляти прокурор, оскільки Закон України «Про прокуратуру» від 1991 р. передбачав можливість представництва також осіб похилого віку, нездатних за станом здоров'я самостійно себе захищати тощо. За таких умов права та законні інтереси зазначених категорій громадян були позбавлені надійного механізму правового захисту, який утворювала представницька діяльність прокуратури.

Підставою представництва прокурором в суді законних інтересів держави, згідно із ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», є порушення або загроза порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Як зауважують науковці, в кожному конкретному випадку прокурор повинен переконатися в існуванні такого порушення закону, яке потребує лише його втручання [7, с. 61].

Разом із тим, навіть за наявності всіх елементів зазначеної підстави закон встановлює обмеження представництва прокуратурою інтересів держави. Так, не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Гене-



рального прокурора України або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Зазначені обмеження були передбачені з урахуванням побажань експертів Ради Європи, які аналізували проект закону України «Про прокуратуру» на предмет відповідності європейським стандартам, проте все ще викликають критику з їх боку. Так, у п. 83 Коментарів Директорату з прав людини Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. з приводу вказаної норми зазначається, що «це пом'якшує існування цього повноваження, але не робить його прийнятним. Звичайно, дозвіл на представництво Кабінету Міністрів України і Національного банку України на підставі письмового дозволу Генерального прокурора України або його заступника здається кроком назад. Ці органи повинні бути більш ніж компетентними, щоб приймати рішення з питань, пов'язаних з їх представництвом» [8, с. 21]. Отже, зазначені положення, з одного боку, обмежують можливості прокуратури щодо здійснення представництва інтересів держави, а з іншого – викликають критику Ради Європи, з огляду на що їх не можна вважати задовільними.

Крім наявності підстави представництва, прокурор повинен також мати привід для реалізації відповідних повноважень. Науковці критикували положення ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р. за те, що вона не встановлювала приводів прокурорсько-судового представництва [9, с. 527], проте їх закріплення відсутнє й у новому Законі. У науковій юридичній літературі висловлюються різні підходи до визначення приводів представництва прокурором у суді. Так, М.В. Руденко вважає, що ними є звернення у прокуратуру фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою [10, с. 4]. Дані міркування заслуговують на увагу, особливо зважаючи на те, що ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» встановлює правило, згідно з яким прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником, або суб'єктом владних повноважень. Крім того, у разі представництва інтересів громадянина процесуальне законодавство вимагає отримання прокурором письмової згоди законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення

ним представництва та надання такої згоди до суду. Відсутність згоди унеможливує здійснення прокурором представництва інтересів особи. Отже, ситуації звернення у прокуратуру законних представників або представників органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, для здійснення представництва є найбільш сприятливим для прокурора, оскільки знімає проблему із отриманням від цих суб'єктів згоди на представництво інтересів громадянина.

Разом з тим, очевидно, що звернення особи до прокуратури не вичерпує всіх можливих приводів для представництва. Тому вважаємо правильною позицію А.В. Лапкіна, згідно із якою відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень прокурор може отримувати з: інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю); матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні правопорушення; публікацій у ЗМІ, мережі Інтернет; документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень; звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; інших джерел [11, с. 122]. Тобто, фактично одержані прокурором з будь-якого джерела інформації дані про порушення або загрозу порушення прав відповідних категорій громадян, або інтересів держави може розглядатися як привід для представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді.

Відповідно до ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді. Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Таким чином, прокурор може реалізувати процесуальні повноваження відповідної сторони процесу виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Проте проблема полягає в тому, що процесуальне законодавство не встановлює форми такого підтвердження з боку суду та порядку його надання прокуророві. Отже, дані питання повинні бути додатково урегульовані на законодавчому рівні.

Висновки. На підставі викладеного можна констатувати, що здійснення прокурором функції представництва інтересів громадянина або держави у суді відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру» має чимало проблемних моментів, особливо в частині визначення приводів і підстав представництва. В цілому доводиться кон-

статувати значне обмеження законодавцем переліку підстав представництва прокурором як інтересів громадян, так й інтересів держави. Крім того, невизначеність у питаннях представництва створює відсутність законодавчо визначеного переліку приводів для реалізації прокурором даної функції, а також необхідність підтвердження наявності підстав для представництва судом, процесуальна форма і порядок якого законом не визначені.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Марочкін І.Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку / І.Є. Марочкін // Проблеми законності. – 2009. – № 100. – С. 376-385.
2. Косюта М.В. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому законі України «Про прокуратуру» / М.В. Косюта, В.В. Долежан // Право України. – 2006. – № 3. – С. 59-63.
3. Рибалко Г.С. Правозахисна діяльність органів прокуратури України : монографія / Г.С. Рибалко. – Х., 2014. – 208 с.
4. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. – Заголовок з екрана.
5. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про прокуратуру». [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.
6. Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру» : науково-практичний коментар. – Х. : Право, 2015. – 626 с.
7. Руденко М.В. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді (теоретичний і практичний аспекти) / М.В. Руденко, В.А. Глаговський // Право України. – 1997. – № 11. – С. 59-63.
8. Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/CoE%20review%20of%20the%20Law%20of%20Ukraine%20on%20the%20PPS_Final%20Ukr%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/CoE%20review%20of%20the%20Law%20of%20Ukraine%20on%20the%20PPS_Final%20Ukr%20(2).pdf).
9. Логоша В.В. Правова природа представництва прокурором інтересів громадянина та держави в адміністративному суді // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 525-529.
10. Руденко М.В. Представництво прокурора в адміністративному судочинстві / М.В. Руденко // Юридичний вісник України. – 2007. – № 14. – 4 с.
11. Лапкін А.В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А.В. Лапкін. – Вид. 3-тє, змін. та допов. – Х. : Право, 2015. – 148 с.