

Розділ II. ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

УДК 347.963 (477)

В.С. Бабкова

ПРОБЛЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН У СУДІ

У статті досліджено питання представництва прокурором інтересів громадян у суді. Проведено теоретичний аналіз проблем обмеження функції представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді в аспекті збереження такого її напрямку як представництво інтересів громадянина. Вивчено міжнародні стандарти здійснення прокуратурою представницької функції. Прослідковано еволюцію позиції вітчизняного законодавця щодо реалізації прокуратурою цієї функції.

Сформульовано аргументи на користь того, що прокуратура повинна продовжувати здійснення представництва інтересів громадян у суді. Обґрунтовано тезу щодо необхідності збереження за прокуратурою цього напрямку представницької діяльності.

Ключові слова: *прокурор, представництво інтересів громадян, функції прокуратури, судовий розгляд, безоплатна вторинна правова допомога.*

Постановка проблеми. В умовах реформування законодавства України про прокуратуру серйозної трансформації функціональна спрямованість органів прокуратури зазнала у зв'язку з обмеженням функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. Тривалий час представницька діяльність прокуратури виступала важливим засобом захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Однак згідно зі змінами до Конституції України щодо правосуддя, внесених Верховною Радою України від 02 червня 2016 року, можливість представництва прокурором інтересів громадян більше не передбачається. У зв'язку з цим потребують розгляду питання щодо обґрунтованості й доцільності таких змін в аспекті збереження повноважень прокурора щодо представництва інтересів громадян у суді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді були предметом наукових досліджень таких фахівців у галузі теорії прокурорської діяльності, як К.А. Гузе, Р.О. Стефанчук, П.М. Каркач, М.В. Косюга, М.В. Руденко та ін. Разом з тим, в умовах реформування представницької функції прокуратури України ці проблеми потребують додаткової уваги.

Формування цілей. Метою цієї наукової статті є теоретичне дослідження проблем обмеження функції представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді в аспекті збереження такого її напрямку, як представництво інтересів громадянина.

Виклад основного матеріалу. Згідно з п. 2 Рекомендації СМ/Рес (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль прокуратури поза межами системи кримінального правосуддя від 19 вересня 2012 року, у випадку, коли національна правова система покладає на прокуратуру повноваження й обов'язки поза межами системи кримінального правосуддя, її завдання повинні полягати у представництві загальних або публічних інтересів, захисті прав і основних свобод людини, а також утвердженні верховенства права [1]. Таким чином, можливість реалізації прокуратурою представницької функції визнана на міжнародному рівні, причому одним із пріоритетних напрямів представництва має бути захист прав і основних свобод людини. Зауважимо, що при цьому зазначена Рекомендація встановлює ряд вимог до здійснення прокуратурою представництва інтересів особи, приміром, щоб «повноваження прокуратури подавати позов або діяти як відповідач не повинні ставити під загрозу принцип рівноправності сторін судового процесу» (п. 12), або щодо того, що «у справах, коли інтереси особи представляє прокурор, ця особа повинна мати право брати участь у розгляді, але це не повинно перешкоджати тому, щоб прокурор залишався стороною процесу в тих випадках, коли йдеться про загальні або публічні інтереси» (п. 15 Рекомендації). Проте такі вимоги в жодному разі не заперечують принципової можливості представництва прокуратурою інтересів фізичних осіб.

Попри той очевидний факт, що в частині представництва інтересів громадян ця функція прокуратури відповідає міжнародним стандартам функціонування цього органу, вітчизняний законодавець йде шляхом поступового її обмеження. Так, в умовах дії Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р. прокурор міг представляти в суді практично необмежене коло осіб. Відповідно до ч. 2 ст. 36-1 цього Закону, підставою представництва в суді інтересів громадянина була його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Таким чином, перелік підстав для представництва в суді інтересів громадян був не вичерпним і відкритим. З ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року цей перелік став вичерпним, оскільки ч. 2 ст. 36-1 у змінній редакції вказувала, що «підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недосяг-

нення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження».

Чергове обмеження підстав представництва в суді інтересів громадян відбулося з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Відповідно до ч. 2 ст. 23 цього Закону, прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа неспроможна 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.

Крім того, ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» встановлює додаткові обмежувальні вимоги, які ставляться до здійснення прокурором функції представництва, що полягають у необхідності обґрунтування прокурором наявності підстав для представництва в суді, а також у тому, що прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Зазначені положення отримали обґрунтовану критику в науковій юридичній літературі. Зокрема, М. Стефанчук зазначає, що юрисдикційно-погоджувальний (дозвільний) характер, як правило, застосовуваний лише до процедур, що носять так званий характер підвищеної юридичної небезпеки й потенційно можуть завдати шкоди правам та інтересам громадянина або держави [2, с. 24]. Однак здійснення представництва не створює ризиків для прав і свобод громадян, яких представляє прокурор, а навпаки – слугує завданню їх захисту.

Однак указаними вимогами законодавець не обмежився, передбачивши Законом України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя» повну відмову від здійснення прокурором функції представництва інтересів громадян, оскільки в новій редакції представницької функції йтиметься лише про «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом». Зазначені зміни були підтримані експертами Венеціанської комісії, які наголосили на тому, що прокурор таким чином утрачає свої непрокурорські повноваження, тож у поєднанні з вилученням наглядових повноважень прокурора, передбачених у п. 5 ст. 121, які були об'єктом критики, це адекватна відповідь на попередні рекомендації Венеціанської комісії та Парламентської асамблеї Ради Європи в рамках виконання Україною взятих на себе зобов'язань при приєднанні до Ради Європи щодо зміни ролі й функцій прокуратури [3].

Зазначені обмеження виглядають невинуватими з тієї точки зору, що представництво прокурором інтересів громадянина має яскраво виражену правозахисну спрямованість. Зокрема, саме в реалізації функції представництва І. Є. Марочкін убачав збереження правозахисного потенціалу прокуратури [4, с. 381]. Таким чином, указані обмеження ведуть не лише до звуження обсягу однієї з функцій прокуратури, а й загалом до відмови від правозахисної спрямованості цього органу.

Також слід враховувати, що, як справедливо відмічає А. Лапкін, представляючи інтереси громадян, прокурор завжди діє в публічних інтересах, оскільки держава зацікавлена в захисті соціально незабезпечених категорій населення [5, с. 192]. Аналогічної точки зору дотримується М. Стефанчук, відмічаючи, що передбачені Законом підстави представництва прокурором інтересів указаних категорій фізичних осіб свідчать про наявність так званого публічного або загального інтересу, оскільки компенсують недоліки механізму захисту прав, свобод та інтересів указаних суб'єктів [6, с. 20]. Таким чином, у представництві прокурором інтересів громадян виявляється оптимальне поєднання приватних і публічних інтересів, які не протиставляються одне одному, а навпаки – узгоджуються між собою. На думку іноземних експертів, це, однак, не змінює того факту, що інтереси держави та інтереси фізичних осіб, для досягнення яких уповноважені діяти прокурори, можуть явно суперечити один одному. Разом з тим, вони відмічають, що, враховуючи обмежену групу осіб, яка зачіпається й розглядається в усій повноті, а також відповідні зміни до процесуального законодавства, ці положення можна вважати обмеженими лише до здійснення доступних відповідній особі повноважень і допоміжними за характером [7]. Тож можна стверджувати, що відмова від здійснення прокурором представництва інтересів громадян веде до порушення оптимального балансу приватних і публічних інтересів.

Науковці зазначають, що в такому випадку завдання правової політики досягаються лише частково, оскільки усунення вказаної функції позбавляє громадян можливості писати скарги до прокуратури і права на особистий прийом [8, с. 18]. На наш погляд, на цю ситуацію варто дивитися ширше й оцінювати її як обмеження обсягу конституційних гарантій прав і свобод особи. Згідно з ч. 3 ст. 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Таким чином, можна дійти висновку, що обмеження функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді в частині представництва інтересів громадян протирічить Основному Закону України. Відповідно, це питання повинно стати предметом розгляду Конституційного Суду України.

На сучасному етапі у зв'язку з відмовою від представництва прокурором інтересів громадян актуальним стає питання про створення надійних компенсаторних механізмів, які б могли замінити прокуратуру в питаннях забезпечення прав і свобод відповідних категорій громадян. Тож варто звернути увагу на Пояснювальну записку до проекту Закону України «Про прокуратуру», де вказувалося, що одночасно з метою забезпечення представництва інтересів громадян у суді і зменшення повноважень прокурора в 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 [9]. Таким чином, законодавець передбачає два інститути, які покликані замінити прокурора в питаннях представництва інтересів громадян: центри безоплатної вторинної правової допомоги, а також Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Розглядаючи останнього як суб'єкта представництва, слід зазначити, що згідно із ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [10], парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України й у межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина згідно з Конституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі; 5) поліпшення й подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Можливості Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у цій сфері слід оцінити критично. Його завдання сформульовано дуже широко й мають загальний характер, не акцентуючи увагу на соціально незахищених категоріях громадян. Крім того, в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини немає достатньо розвинуеного й розгалуженого допоміжного апарату, який би міг забезпечити охоплення всіх тих осіб, які потребують захисту і допомоги. Для цього по суті необхідно було

б створити систему відповідних територіальних органів на місцях, не лише в кожній області, а й у кожному районі й місті, що в умовах сучасної складної соціально-економічної ситуації в Україні видається нездійсненним завданням.

Система безоплатної вторинної правової допомоги є більш реальною альтернативою прокуратурі в цій сфері. Так, згідно зі ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [11], безоплатна вторинна правова допомога – це вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг: 1) захист; 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; 3) складення документів процесуального характеру. Сформульований у ст. 14 цього Закону перелік суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу є значно ширшим, ніж перелік підстав для представництва інтересів громадян у суді прокурором, визначений як у минулих, так і в теперішній редакції Закону України «Про прокуратуру». Усе це дозволяє дійти висновку про потенційну можливість заміщення прокуратури у справі захисту прав громадян за допомогою системи безоплатної вторинної правової допомоги.

Водночас у діяльності системи безоплатної вторинної правової допомоги існують проблеми, які не дозволяють робити відповідний прогноз однозначно оптимістичним. Серед ризиків, наявних у її функціонуванні, фахівці наводять такі: скорочення або припинення фінансування оплати послуг адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу; зрив роботи системи безоплатної вторинної правової допомоги; неможливість призначити адвокатів на певні справи; накопичення кредиторської заборгованості; несвочасність оплати послуг адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу; неможливість скористатися безоплатною вторинною правовою допомогою, особами, які мають на неї право; надання неякісної безоплатної вторинної правової допомоги [12, с. 761]. У цілому доводиться констатувати, що на сьогодні ані система безоплатної вторинної правової допомоги, ані Уповноважений Верховної Ради України з прав людини досі не стали дієвою альтернативою прокуратурі в питаннях представництва інтересів громадян.

На користь збереження прокуратурою цього напрямку представницької функції слугують і статистичні дані. Так, у 2014 р. судами було задоволено 9 008 позовів прокурорів в інтересах громадян на загальну суму у 72 049 тис. грн., відмовлено в задоволенні позовів, припинено, закрито провадженням, залишено без розгляду не у зв'язку з добровільним

відшкодуванням усього лише 70 таких позовів [13]. У 2015 р. прокурорами забезпечено участь у судовому розгляді 11 589 справ в інтересах громадян; судами було задоволено 6 361 позовів в інтересах громадян на суму у 90 995 тис. грн. [14]. Таким чином, прокурори досить активно діють у напрямі захисту прав і законних інтересів громадян засобами представницької діяльності, і результати їх роботи свідчать про її ефективність. На сьогодні іншим суб'єктам, на яких передбачається покласти відповідні функції, досить складно забезпечити у своїй діяльності подібні показники.

Висновки. Викладене свідчить про те, що об'єктивних передумов для позбавлення прокуратури можливості представляти інтереси громадян у суді на сьогодні не існує. Здійснення прокуратурою відповідної діяльності не суперечить міжнародним стандартам, а навпаки цілком відповідає їм. Представництво інтересів громадян жодним чином не обмежує гарантій прав особи, а навпаки доповнює їх. Здійснюючи представництво, прокуратура не втручається ані в компетенцію судової влади, ані посягає на її незалежність. Навпаки участь прокурора у відповідних судових процесах покликана сприяти справедливому розгляду й вирішенню справ, стороною у яких є фізична особа. Ефективність представницької функції прокуратури доведена практикою й підтверджуються досить високими показниками щодо кількості заявлених в інтересах громадян позовів і стягнених за ними на користь громадян коштів. Натомість альтернативні прокуратурі суб'єкти представництва інтересів громадян не володіють достатніми організаційними, кадровими й матеріальними ресурсами для повноцінного заміщення прокуратури в цій сфері. Таким чином, позбавлення прокуратури повноважень щодо представництва інтересів громадян у суді призведе до обмеження гарантованого Конституцією України обсягу прав громадян, що прямо заборонено Основним Законом.

Використані джерела:

1. Про роль прокуратури поза системою кримінального правосуддя: Рекомендація CM/Res (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи від 19 вересня 2012 р. // Правові основи прокурорської діяльності в Україні: наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін. - Х. : Право, 2013. - С. 65-68.
2. Стефанчук М. Практична реалізація прокуратурою України функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом / М. Стефанчук // Вісник прокуратури. - 2015. - № 1. - С. 22-36.
3. Висновок Венеціанської комісії щодо змін до Конституції в частині правосуддя, запропонованих Конституційною комісією [Електронний ресурс]: Прийнято Венеціанською комісією на 104-ому Пленарному засіданні (м. Венеція, 23-24 жовтня 2015 р. - Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/news/item/id/1061>.
4. Марочкін І. Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку / І. Є. Марочкін // Проблеми законності. - 2009. - № 100. - С. 376-385.

5. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.

6. Стефанчук М. Утілення європейських стандартів діяльності прокуратури поза сферою кримінальної юстиції в національному законодавстві України / М. Стефанчук // Вісник прокуратури. – 2015. – № 3. – С. 12-25.

7. Коментарі Генерального директорату з прав людини й 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).

8. Карпунцов В. Нове праворозуміння функцій прокуратури в реалізації правової політики держави / В. Карпунцов, О. Селіванов // Вісник прокуратури. – 2015. – № 1. – С. 15-21.

9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.

10. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

11. Про безоплатну правову допомогу [Електронний ресурс]: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.

12. Судова влада : монографія / І. Є. Марочкін , Л. М. Москвич, І. В. Назаров та ін. ; за заг. ред. І. Є. Марочкіна . – Х. : Право, 2015. – 792 с.

13. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. - Заголовок з екрана.

14. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. - Заголовок з екрана.

Бабкова В.С. Проблемы сохранения полномочий прокурора по представительству интересов граждан в суде

В статье исследованы вопросы представительства прокурором интересов граждан в суде. Проведен теоретический анализ проблем ограничения функции представительства прокурором интересов граждан или государства в суде в аспекте сохранения такого ее направления, как представительство интересов гражданина. Изучены международные стандарты осуществления прокуратурой представительской функции. Прослежена эволюция позиции отечественного законодателя относительно реализации прокуратурой этой функции.

Сформулированы аргументы в пользу того, что прокуратура должна продолжать осуществление представительства интересов граждан в суде. Обоснован тезис о необходимости сохранения за прокуратурой этого направления представительской деятельности.

Ключевые слова: *прокурор, представительство интересов граждан, функции прокуратуры, судебное разбирательство, бесплатная вторичная правовая помощь.*

Babkova V.S. Problems of preserving powers of the prosecutor on representation of interests of citizens in court

Questions of representation by the prosecutor of interests of citizens in court are researched. The thesis about need of preserving behind prosecutor's office of this direction of representative activities is defended.

The constitutional reform regarding justice provides restriction of function of representation by the prosecutor of interests of citizens or the state in court, in particular, liquidation of powers of the prosecutor on representation of interests of citizens. With respect thereto require research questions concerning preserving this direction of public prosecutor's activities.

The purpose of this scientific article is theoretical research of problems of restriction of function of representation by the prosecutor of interests of citizens in court.

International standards of public prosecutor's activities allow sales opportunity prosecutor's office of function of representation. At the same time one of the priority directions is protection of the rights and freedoms of citizens.

Research shows that there are no objective prerequisites for restriction of function of representation. The representation of interests of citizens does not limit guarantees of the rights of the personality, and on the contrary, supplements them. Performing representation of interests of citizens, the prosecutor's office does not interfere with competence of judicial authority and does not encroach on its independence.

Efficiency of function of representation is proved by practice and is confirmed by high rates of number of the claims declared for the benefit of citizens and sums of money collected on them. Subjects of representation of interests of citizens alternative to prosecutor's office do not own sufficient resources for full replacement of prosecutor's office in this sphere. Thus, deprivation of prosecutor's office of an opportunity to represent citizens in court involves restriction of the amount of the rights and freedoms of citizens provided by the Constitution of Ukraine.

Key words: *prosecutor, representation of interests of citizens, functions of prosecutor's office, legal proceeding, free secondary legal assistance.*