

УДК 343.163 (477)



ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

В. С. БАБКОВА,
канд. юрид. наук, доц.,
доцент кафедри організації судових
та правоохоронних органів,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

Розглянуто проблеми реформування функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді за новим Законом України «Про прокуратуру». Визначено правову природу та особливості функції представництва. Сформульовано галузеві завдання представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, проаналізовано їх співвідношення із загальними завданнями прокурорської діяльності. Досліджено правову регламентацію функції представництва. Виявлено прогалини та недоліки в її законодавчому регулюванні, надано пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: представництво інтересів громадянина або держави у суді, прокурор, функції прокуратури, форми представництва, завдання представництва.

Актуальність теми дослідження зумовлена реформуванням функцій прокуратури, яке передбачається згідно з новим Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. (далі – Закон). Оскільки функція представництва посідає важливе місце у структурі правозахисної діяльності прокуратури, то питання її трансформації потребують належної уваги з боку науковців і практиків. Крім того, ґрунтовність змін, яких зазнав зміст і обсяг функції представництва у зв'язку з оновленим законодавством, визначає важливість теоретичних розробок з даної проблематики.

Питання представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді були предметом наукових досліджень таких учених, як П. М. Каркач, М. В. Косюта, А. В. Лапкін, І. Є. Марочкін, М. В. Руденко та ін. Проте в умовах прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» вони

наразі не отримали належного теоретичного підґрунтя.

Вказані прогалини у дослідженні проблем прокурорського представництва потребують заповнення й розробки рекомендацій науково-методичного характеру щодо належного сприйняття і правильного практичного застосування положень Закону стосовно представництва інтересів громадянина або держави в суді, що визначає *мету* даної статті.

Передусім необхідно встановити сутність і значення здійснення прокуратурою представницької діяльності. Загалом у науковій юридичній літературі представництво розглядають як процесуальну діяльність особи, спрямовану на захист суб'єктивних прав та захищених законом інтересів іншої особи, яка бере участь у справі, державних і громадських інтересів, а також сприяння судові у всебічному, повному й об'єктивному з'ясуванні обставин справи та постановленні законного й обґрунтованого рішення [11, с. 154]. Однак, як справедливо наголошує М. В. Руденко, не можна отожднювати статус прокурора зі статусом представника у відповідних процесах; його діяльність може бути віднесена до представництва, яке є самостійним інститутом процесуального права, оскільки саме Основний Закон є правовою підставою участі прокурора в процесі [8, с. 102].

Поняття представництва як функції прокуратури визначено на законодавчому рівні. Так, згідно з ч. 1 ст. 23 Закону, представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Це визначення в цілому відповідає тому, що було закріплено в ч. 1 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р., проте має деякі відмінності. Так, останній визначав представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави як здійснення прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом.

Таким чином, у новому Законі вже не йдеться про те, що представництво

здійснюється від імені держави, хоча це впливає з публічного характеру діяльності прокуратури. Як справедливо зазначає І. Озерський, під представництвом слід розуміти процесуальний спосіб реалізації державою (у даному разі – прокуратурою) гарантованого Конституцією права на судовий захист від посягань на честь, гідність, життя, здоров'я, особисту свободу та майно, а також оспорюваних інтересів держави [4, с. 16]. Здійснюючи заходи представницької діяльності, прокурори обстоюють у судових процесах інтереси держави [1, с. 36]. Вступаючи в процес, прокурор стає його учасником і підпорядковується правилам, які регулюють права та обов'язки суб'єктів цього процесу, але цей факт є внутрішнім стосовно того, що прокурор – це, перш за все, представник державного органу, який виконує правозахисну функцію [10, с. 93]. Таким чином, у будь-якому разі представницька функція прокуратури реалізується від імені держави, тому відсутність вказівки на це в Законі виглядає невиправданим упущенням.

Необхідно звернути увагу на те, що законодавець обмежив Законом не лише привиди і підстави представництва, а й порядок його здійснення, вказавши, що дана функція здійснюється «у випадках та порядку, встановлених законом». У цьому вбачається тенденція до більшої формалізації функції представництва, яка охоплює не лише встановлення прокурором підстав для представництва, а й увесь комплекс процесуальних та інших дій, які здійснюються прокурором у межах реалізації даної функції.

Крім того, вищенаведеним визначенням було розширено обсяг представницької функції прокуратури, оскільки в ньому йдеться про процесуальні та інші дії, спрямовані на захист інтересів громадянина або держави, не лише у суді, а загалом, тобто як в судовому процесі, так і поза ним. Це є логічним з огляду на включення до представницької діяльності прокуратури досудового етапу (встановлення підстав представництва та досудове врегулювання), а також участі прокурора у виконавчому провадженні.

Певним недоліком Закону є те, що він не визначає завдань представництва, формулюючи лише загальну мету діяльності прокуратури як

захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (ст. 1 Закону). Ця мета, безумовно, включає в себе й галузеві завдання реалізації окремих функцій прокуратури, в т. ч. представництва інтересів громадянина або держави у суді. Наприклад, П. Шумський визначав завдання представництва як захист прав, свобод і законних інтересів громадянина, а також інтересів держави [12, с. 24]. У зв'язку з цим варто відмітити, що в науковій юридичній літературі зверталася увага на те, що поняття інтересів громадянина та держави повинні розумітися гранично широко. Так, у контексті представницької діяльності інтереси громадянина розуміються дослідниками як сукупність прав, свобод людини та громадянина, що встановлені Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами [9, с. 60].

Разом із тим завдання прокурора при здійсненні представницької функції потребують деякої конкретизації, інакше вони збігатимуться із завданнями його участі у кримінальному провадженні, нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах тощо, хоча ці функції мають зовсім іншу правову природу і предметну спрямованість, ніж представництво. З огляду на це заслуговують на увагу погляди вчених, згідно з якими завдання прокурора при здійсненні функції представництва спрямовані на: 1) сприяння суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ і постановленні судових рішень, що ґрунтуються на законі; 2) захист прав і законних інтересів громадян та інтересів держави; 3) своєчасне вжиття заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, керуючись принципами законності, незалежності суддів, рівності фізичних та юридичних осіб перед законом і судом [5, с. 179]. При цьому необхідно звернути увагу на те, що друге з цих завдань, а саме захист прав і законних інтересів громадян та інтересів держави, є про суті метою представництва, тоді як інші завдання є більш вузькими й спрямовані на досягнення цієї мети. Як зазначає М. В. Руденко, метою представництва є поліпшення якості охорони і захисту прав осіб, припинення правопорушень, ліквідація його наслідків, а також застереження виникнення правопорушень у межах судочинства, а завданням –

вжиття в судочинстві процесуальних дій, спрямованих на ухвалення законного й обґрунтованого рішення по справі щодо поновлення порушених прав і законних інтересів громадян або держави, усунення причин та умов, що сприяли правопорушенню [7, с. 69]. Крім того, галузеві завдання прокурора при реалізації функції представництва мають кореспондувати завданням окремих видів судочинства, в яких прокурор реалізує представницьку функцію: цивільного, господарського, адміністративного та кримінального.

Порівнюючи регламентацію функції представництва у новому Законі з іншими функціями прокуратури, можна дійти висновку, що вона є найбільш повною та досконалою. Так, ст. 23 Закону детально регулює підстави та форми представництва, а також повноваження прокурора при їх реалізації, а ст. 24 – особливості здійснення окремих форм представництва інтересів громадянина або держави в суді. Натомість ст. 22 Закону, присвячена функції підтримання державного обвинувачення, з питань її реалізації відсилає до положень КПК України; аналогічний підхід застосований законодавцем також щодо регламентації функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (ч. 1 ст. 25 Закону з питань прав і обов'язків, якими користується прокурор при її здійсненні, відсилає до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України).

Разом із тим Закон України «Про прокуратуру» не вичерпує правової регламентації даної функції. Так, найвище місце серед правових джерел представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді посідає Конституція України, п. 2 ст. 121 якої закріплює функцію представництва, а Розділ II – права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, які підлягають захисту з боку прокурора в процесі її реалізації. Найбільш детально особливості участі прокурора у відповідних видах судочинства, процесуальні повноваження прокурора та порядок розгляду справ регламентує процесуальне законодавство: це, відповідно, ЦПК України (статті 45, 46 та ін.), ГПК України (статті 2, 29 та ін.), КАС України (статті 60, 61 та

ін.), КПК України (статті 36, 127–130 та ін.). Участь прокурора у виконавчому провадженні регламентує Закон України «Про виконавче провадження» (статті 7, 12, 21 та ін.). Крім того, наказ Генерального прокурора України № 6 гн від 28 грудня 2012 р. «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» на відомчому рівні регламентує організаційні аспекти представницької діяльності, її пріоритетні напрями та критерії ефективності [3, с. 121]. Проте в умовах набуття чинності новим Законом вказаний наказ Генерального прокурора України потребує оновлення з метою приведення його положень у відповідність до цього Закону.

Відповідно, представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді обґрунтовано розглядається як міжгалузевий правовий інститут, який регулюється нормами Закону України «Про прокуратуру», ЦПК, КПК, КАС України, в основі якого лежить конституційне положення, відповідно до якого на прокуратуру України покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121 Конституції України) [2, с. 260]. При цьому Закон виступає основним джерелом, нормативним базисом регламентації даного правового інституту, тому від повноти й досконалості його положень безпосередньо залежить ефективність реалізації функції представництва.

Загалом при регламентації функції представництва розробники Закону прагнули до того, щоб обсяг повноважень прокурора був аналогічний комплексу прав адвоката при наданні правової допомоги. Зважаючи на вичерпний перелік підстав для здійснення прокуратурою представництва, роль прокурора в цій сфері 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 [6].

Враховуючи такі зміни, представництво прокурором інтересів громадянина в суді збережено лише в частині представництва інтересів неповнолітніх, недієздатних чи обмежено дієздатних осіб, які неспроможні самотійно захистити свої права, тобто вкрай обмеженого кола фізичних осіб. 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, а також обов'язковість для прокурора одержання від суду підтвердження підстав представництва, лише після якого прокурор отримає змогу реалізувати свої процесуальні повноваження. Все це суттєво обмежує фактичні можливості прокурора щодо здійснення наданих йому на виконання функції представництва інтересів громадянина або держави в суді повноважень. Таким чином, доводиться констатувати, що у порівнянні із Законом України «Про прокуратуру» від 1991 р., новим Законом обсяг реалізації функції представництва був скорочений.

На підставі викладеного можна дійти висновку про те, що функція представництва інтересів громадянина або держави в суді була найбільш детально регламентована у новому Законі України «Про прокуратуру» порівняно з іншими функціями прокуратури. Проте Закон не визначив завдань представництва. Незважаючи на деяке розширення обсягу (в частині регламентації досудової діяльності прокурора щодо її реалізації, а також участі прокурора у виконавчому провадженні, яка була відсутня у Законі «Про прокуратуру» від 1991 р.), зміст функції представництва інтересів громадянина або держави в суді в цілому було значно обмежено. В підсумку, це

стримуватиме правозахисний потенціал прокуратури і не сприятиме досягненню повної і всебічної правової захищеності інтересів громадян та держави в Україні.

Список літератури:

1. *Василевський А.* Обстоювання інтересів держави в судових процесах / А. Василевський // Вісник прокуратури. – 2008. – № 12. – С. 36–41.
2. *Гузе К. А.* Інститут представництва прокурором інтересів громадянина або держави в процесуальних галузях права / К. А. Гузе // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 113. – С. 254–261.
3. *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.
4. *Озерський І.* Представництво прокурором інтересів громадян та держави в суді (психолого-правовий аспект) / І. Озерський // Віче. – 2010. – № 6. – С. 15–18.
5. *Оксенчук І.* Завдання прокуратури у цивільному судочинстві: історія та перспективи розвитку / І. Оксенчук // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 175–179.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.
7. *Руденко М.* Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави у цивільному судочинстві / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 3. – С. 67–71.
8. *Руденко М. В.* Прокурор як учасник цивільного та адміністративного процесу / М. В. Руденко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повід. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (25-26 січ. 2007 р.). – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого / за заг. ред. В. В. Комарова, 2007. – С. 101–105.
9. *Руденко М.* Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді (теоретичний і практичний аспекти) / М. Руденко, В. Глаговський // Право України. – 1997. – № 11. – С. 59–63.
10. *Руденко М.* Представництво прокурора в адміністративному судочинстві – новий напрям прокурорської діяльності / М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2007. – № 4. – С. 89–96.
11. *Штефан М. Й.* Цивільне процесуальне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. Й. Штефан. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 624 с.
12. *Шумський П.* Представництво прокурора в суді / П. Шумський // Право України. – 1998. – № 2. – С. 24–27.

Бабкова В. С. **Некоторые аспекты реформирования функции представительства интересов гражданина или государства в суде по новому Закону Украины «О прокуратуре».**

Рассмотрены проблемы реформирования функции представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде по новому Закону Украины «О прокуратуре». Определены правовая природа и особенности функции представительства. Сформулированы отраслевые задачи представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде, проанализировано их соотношение с общими задачами прокурорской деятельности. Исследована правовая регламентация функции представительства. Выявлены пробелы и недостатки в ее законодательном регулировании,

предоставлены предложения по их устранению.

Ключевые слова: представительство интересов гражданина или государства в суде, прокурор, функции прокуратуры, формы представительства, задачи представительства.

Babkova V. S. Some aspects of reforming of representation's of the citizen's or the state's interests in court function under the new Law of Ukraine «About prosecutor's office».

Problems of reforming of function of representation by the prosecutor of interests of the citizen or the state in court under the new Law of Ukraine «About prosecutor's office» are considered. The legal nature and features of function of representation is defined. Branch tasks of representation by the prosecutor of interests of the citizen or the state in court are formulated; their ratio with the general problems of public prosecutor's activity is analyzed. The legal regulation of function of representation is investigated. Gaps and shortcomings of its legislative regulation are revealed, offers on their elimination are provided.

Key words: representation of interests of the citizen or the state in court, the prosecutor, functions of prosecutor's office, a form of representation, a representation task.

