

**ДО ПИТАННЯ ПРО НОВІ ВИМІРИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРОКУРАТУРОЮ УКРАЇНИ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ
ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ**

У статті висвітлюються проблемні питання правового регулювання відносин у сфері реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді в частині аналізу відповідності законопроектної діяльності у цій сфері вимогам міжнародно-правових стандартів діяльності прокурора поза кримінальною юстицією.

Ключові слова: прокурор, представництво прокурором інтересів громадянина, представництво прокурором інтересів держави, висновки та рекомендації Венеціанської комісії.

Стефанчук М. Н. К вопросу о новых измерениях правовой регламентации реализации прокуратурой Украины функции представительства интересов гражданина или государства в суде.

В статье освещаются проблемные вопросы правового регулирования отношений в сфере реализации прокуратурой функции представительства интересов гражданина или государства в суде в части анализа соответствия законопроектной деятельности в этой сфере требованиям международно-правовых стандартов деятельности прокурора вне уголовной юстиции.

Ключевые слова: прокурор, представительство прокурором интересов граждан, представительство прокурором интересов государства, заключения и рекомендации Венецианской комиссии.

Stefanchuk M. M. On the new ways of legal regulation implementing the prosecution Ukraine functions of representing the interests of the citizen or the state in court.

The article highlights the problematic issues of legal regulation of relations in the implementation of the prosecution function of representing the interests of citizens or state in court in assessing the suitability of legislative activity in this area the requirements of international legal standards of the prosecutor outside the criminal justice system.

Keywords: Prosecutor, Prosecutor representation of citizens' interests, Prosecutor representation of interests of the state, the conclusions and recommendations of the Venice Commission.

На сьогодні в Україні триває процес реформування прокуратури у напрямку побудови оптимальної моделі з урахуванням вимог та рекомендацій європейських інституцій, а також їх співвідношення із національними правовими традиціями функціонування вказаного органу.

Питання реформування органів прокуратури, зокрема щодо позбавлення прокуратури функції «загального нагляду», стало актуальним одразу ж після прийняття Конституції України, стаття 121 якої не передбачає збереження за прокуратурою такого повноваження.

Лише пунктом 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України встановлено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, і введення в дію законів, які регулюють її функціонування.

Подальше реформування прокуратури є важливим і з огляду на той факт, що це є зобов'язанням України перед європейськими інституціями.

Так, у Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЄ) № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України до Ради Європи зазначено, що одне із зобов'язань, яке взяла на себе наша держава, полягає у тому, що роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи.

У тексті Резолюції щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною від 27 вересня 2001 року ПАРЄ закликала українську владу до повного здійснення реформи Генеральної прокуратури відповідно до принципів і норм Ради Європи з метою скасування наглядових функцій прокурора, які не відповідають Конституції України і можуть підірвати незалежність досить слабкої судової системи.

У Резолюції № 1346 (2003) від 29 вересня 2003 року «Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань» ПАРС в черговий раз закликала провести повне реформування органів прокуратури відповідно до принципів та стандартів Ради Європи.

Аналогічні за своїм змістом заклики містяться також у Рекомендації ПАРС № 1622 (2003) від 29 вересня 2003 року, Резолюції № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року, Резолюції № 1862 (2012) від 26 січня 2013 року.

У Резолюції № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні» ПАРС ще раз підтвердила свою позицію щодо того, що функція прокуратури України щодо загального нагляду суперечить європейським стандартам і що, зокрема через наявність цієї функції, вона має повноваження, які значно перевищують ті, які необхідні в демократичній державі, а також закликала органи влади та Верховну Раду України якнайшвидше ухвалити в тісних консультаціях з Венеціанською комісією закон про прокуратуру, який повністю відповідатиме європейським стандартам і цінностям, та рекомендувала, щоб у якості альтернативи функції нагляду було зміцнено роль омбудсмена та запроваджено систему безоплатної правової допомоги.

У цьому зв'язку необхідно зауважити, що ще і раніше у своїх висновках, зокрема у Висновку від 27 жовтня 2009 року (CDL-AD(2009)048), Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), нагадуючи Україні про її зобов'язання у напрямку зміни ролі та функцій прокуратури (зокрема щодо здійснення загального нагляду за законністю), наголошувала, що вказане зобов'язання змушує Україну відійти від «радянської моделі прокуратури», за якої прокуратура виступає як потужний інститут, функції якого значно перевищують обсяг функцій, виконуваних прокурором у демократичній правовій державі (див. Висновок Венеціанської комісії від 17 жовтня 2006 року (CDL-AD (2006)029)).

Таким чином, необхідність прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» детерміновано як внутрішніми потребами у напрямку побудови демократичної правової держави, так і необхідністю виконання Україною зобов'язань перед європейськими інституціями.

Останньою віхою у розвитку законопроектної роботи щодо реформування прокуратури України став проект Закону України «Про прокуратуру» № 3541 (далі – Проект), внесений Президентом України на розгляд Верховної Ради України 5 листопада 2013 року. Вказаний законопроект є одним із декількох законів щодо прокуратури України, що готувалися протягом кількох років та стосовно яких Венеціанська комісія надавала свої висновки.

У пояснювальній записці до Проекту зазначається, що його розроблено з урахуванням досвіду функціонування прокуратури в європейських державах, стандартів Ради Європи, а також висновків та рекомендацій, які надавалися Венеціанською комісією щодо законопроектів про реформування прокуратури України. Крім того, цей Проект був проаналізований Венеціанською комісією (Висновок CDL-AD (2013)025 від 14 жовтня 2013 р.), яка зазначила, що його положення є прогресивними порівняно з попередніми пропозиціями змін законодавства, закладають міцну основу для функціонування органів прокуратури відповідно до європейських стандартів та є хорошою базою для завершення реформи прокуратури в нашій державі (пункти 193, 196 Висновку).

Разом з тим Венеціанська комісія надала свої пропозиції щодо вдосконалення положень законопроекту. Найголовнішим положенням законопроекту, яке потребує перегляду, вбачається збереження функцій, пов'язаних з представництвом прокуратурою інтересів окремих осіб і держави, що виходить за рамки сфери кримінального правосуддя.

Такий висновок Венеціанської комісії базується, в тому числі, на Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 19 вересня 2012 року (CM/Rec(2012)11) про роль прокурорів поза межами системи кримінальної юстиції, яку Венеціанська комісія розглядає як таку, що забезпечує обмеження повноважень прокурорів за межами кримінальної сфери, а не як таку, що рекомендує, щоби прокуратура мала такі повноваження (CDL-AD(2012)019, пункт. 99).

Конкретні рекомендації Венеціанської комісії у розрізі цього питання полягають, зокрема, у такому:

1) передбачити субсидіарну роль прокурора у сфері представництва окремих осіб, тобто будь-які випадки виконання цієї функції прокуратурою повинні бути тільки допоміжними по відношенню до доступності послуг центрів безоплатної правової допомоги, які повинні забрати від прокуратури функції представництва інтересів фізичних осіб.

Венеціанська комісія обґрунтовує викладену вище рекомендацію наступним чином: представництво прокуратурою інтересів громадян викликає питання у зв'язку з наданням

прокуратурі права на участь у судовому процесі, у випадку наявності таких інтересів, незалежно від побажань самої особи (що є обмеженням права особи на доступ до суду, закріпленого у статті 6 Європейської конвенції з прав людини), а також звертатися до суду на власний розсуд та оскаржувати будь-які судові рішення стосовно таких інтересів. Це є тим більше не виправданим, оскільки: а) Генеральний прокурор також зобов'язаний представляти інтереси держави, що очевидно можуть суперечити інтересам особи; б) завдання захисту інтересів особи перед державою більш доцільно доручити інститутам на кшталт Уповноваженого з прав людини. Відповідно, слід лише вітати створення центрів безоплатної правової допомоги. Такі центри матимуть навіть більше можливостей для надання допомоги громадянам, ніж Уповноважений з прав людини.

Відомий дослідник питав оптимальної моделі прокуратури в Україні В. Долежан скептично оцінює ефективність такої альтернативи представництва прокурором інтересів громадян, зазначаючи, що «при всій повазі до благородної діяльності вітчизняного омбудсмена – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, можна констатувати, що його/її можливості на цьому поприщі значно обмеженіші, ніж у прокуратури. ... Не слід покладати такі вже великі надії і на розширення практики надання громадянам безоплатної юридичної допомоги. Відповідно до ч. 2 ст. 59 Основного Закону для надання такої допомоги в Україні діє адвокатура. Проте у діяльності адвокатури надання безоплатної юридичної допомоги завжди було і, очевидно, залишається винятком, а примушування адвокатів надавати безоплатні юридичні послуги призведе до їх низької якості» [1, с. 48].

З урахуванням вищевикладеного очевидним є те, що норми Закону України від 02.06.2011 року «Про безоплатну правову допомогу» [2] у частині встановлення розміру та порядку оплати діяльності суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги потребують об'єктивного обґрунтування з тим, щоб економічні проблеми держави не породили проблем неякісної правозахисної діяльності уповноважених суб'єктів;

2) зміст наступної рекомендації зводиться до необхідності законодавчого визначення інтересів держави, які можуть бути основою для представництва прокурором, як «законних прав держави» з метою уникнення надмірно широкого тлумачення поняття «інтереси держави».

Венеціанська комісія обґрунтовує викладену вище рекомендацію наступним чином: положення про те, що прокуратурі надається функція представництва «інтересів ... держави в суді», сформульоване занадто широко, оскільки під такими інтересами теоретично можна розуміти будь-яке питання, що, на думку державної влади, стосується виконання нею власних функцій або взагалі має значення для держави, навіть якщо йтиметься про конкретні законні права та обов'язки приватних осіб чи організацій.

Коло інтересів держави, які має право представляти прокуратура, згідно з позицією Венеціанської комісії залишається невизначеним та потребує більш чіткої правової регламентації.

Таким чином, до повного скасування цієї функції вважаємо за доцільне чітко визначити коло інтересів, які має право представляти прокуратура. З цією метою слід обмежити функцію представництва прокуратурою інтересів держави, встановивши, що таке представництво здійснюється виключно у випадках, коли йдеться про необхідність захисту конкретних передбачених законом прав держави.

У розрізі цього питання доречно нагадати, що саме Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення від 8 квітня 1999 року (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [3] зазначив, що «інтереси держави» є оціночним поняттям.

У цьому ж Рішенні Конституційного Суду України зазначено, що інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств.

З аналізу викладеної вище позиції вбачається практична потреба у більш змістовному з'ясуванні поняття «інтереси держави» судом конституційної юрисдикції, який, у відповідь на звернення Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення поняття «інтереси держави», констатував, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, а також зазначив, що саме прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту.

Указана правова позиція Конституційного Суду України свого часу вперше була використана законодавцем при внесенні змін до частини другої статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України Законом України від 21.06.2001 «Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України» [4], згідно з якими саме прокурор, що звертається до господарського суду в інтересах держави, в позовній заяві *самостійно визначає* (курсив автора – М. С.), в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту.

Очевидним є те, що навряд чи визнання Конституційним Судом України в порядку офіційного тлумачення «інтересів держави» оціночними поняттям відповідає принципу правової визначеності як складового елемента верховенства права, який, як зазначено у Доповіді Венеціанської комісії щодо верховенства права, вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій і правовідносин, що виникають (пункти 41, 46).

Виникає обґрунтований сумнів у тому, чи відповідає таке офіційне тлумачення норми закону твердженням науковців про те, що, «здійснюючи офіційне тлумачення Конституції та законів України, Конституційний Суд України, усуває правову невизначеність та неоднозначність у застосуванні правових норм органами державної влади, їх посадовими та службовими особами, судами України, а отже, сприяє визначеності правового регулювання суспільних відносин» [5, с. 92–93].

Таким чином, з урахуванням рекомендацій європейських інституцій, дослідження питань визначення «інтересів держави» в рамках представницької функції прокурора залишаються наразі відкрити для подальшого наукового дослідження з огляду на їх надзвичайну актуальність;

3) згідно з позицією Венеціанської комісії необхідно вилучити широкі повноваження прокурора, зазначені у статті 24.5 Проекту, особливо стосовно вільного доступу до приміщень та баз даних, що не є необхідним для встановлення підстав для представництва. Оскільки ці повноваження, зокрема, призведуть до значних розбіжностей між позицією прокурорів та інших «звичайних» сторін цивільного процесу, тим самим створюючи проблеми рівності сторін.

Без санкції суду повноваження у статті 24.5 Проекту, особливо щодо вільного доступу до приміщень і доступу до баз даних, є неналежними, якщо прокурори здійснюють представництво інтересів і насправді такі повноваження потрібні лише для встановлення підстав для представництва, оскільки мети, яка передбачає ці повноваження, можна досягти звичайними засобами, які існують у цивільному процесі;

4) наступні рекомендації зводяться до уточнення норм Проекту, які регламентують особливості реалізації функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, і зводяться до того, щоб чітко передбачити, що прокурор може представляти інтереси окремих осіб або держави, тільки обґрунтувавши особисте втручання, і після прийняття цих підстав судом, а також до необхідності внести поправки з метою надання прокуратурі лише повноважень окремої особи або державного органу, які він представляє у відповідному суді.

Аналізуючи ці рекомендації, слід звернути увагу на те, що вони знайшли своє втілення в Проекті та відображені у змінах до законодавчих актів, в першу чергу – процесуальних, закріплених у пункті 5 Розділу XII Проекту.

З урахуванням вищевикладених нових вимірів правової регламентації реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді наразі вбачається потреба наукових досліджень та обґрунтувань відповідності зазначених вище висновків та рекомендацій європейських інституцій національним правовим традиціям представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді.

Список використаних джерел:

1. Долежан В. Перспективи трансформування функцій прокуратури / В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури. – 2011. – № 2. – С. 45–49.
2. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2009.
3. 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 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – Ст. 614.

4. Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України : Закон України від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001 р. № 36. - Ст. 188.

5. Гультай М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України/ М. Гультай, І. Кияниця // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 5. – С. 83–93.

** Стефанчук Марина Миколаївна – кандидат юридичних наук, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національної академії прокуратури України.*