

## Судоустрій; прокуратура та адвокатура

УДК 343.163

Марина Стефанчук \*

**ВТІЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ПОЗА СФЕРОЮ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

*У статті висвітлюються європейські стандарти діяльності прокуратури поза сферою кримінальної юстиції; аналізується їхнє втілення в національному законодавстві України в частині правової регламентації функції представництва прокуратурою України інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; виокремлюються проблемні питання у вказаній сфері; пропонуються можливі варіанти їхнього вирішення.*

*Ключові слова: прокуратура, європейські стандарти, реформування, представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді.*

**Стефанчук М. Н. Воплощение европейских стандартов деятельности прокуратуры вне сферы уголовной юстиции в национальном законодательстве Украины.**

*В статье освещаются европейские стандарты деятельности прокуратуры вне сферы уголовной юстиции; анализируется их воплощение в национальном законодательстве Украины в части правовой регламентации функции представительства прокуратурой Украины интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; выделяются проблемные вопросы в указанной сфере; предлагаются возможные варианты их решения.*

*Ключевые слова: прокуратура, европейские стандарты, реформирование, представительство прокуратурой интересов гражданина или государства в суде.*

**Stefanchuk M. M. The implementation of European standards of the role of public prosecutors outside the criminal justice system in national legislation of Ukraine.**

*The article highlights the European standards of the role of public prosecutors outside the criminal justice system; analyzed their implementation in national legislation of Ukraine, in terms of legal regulation of function of representation by office of public prosecutor of Ukraine of interests of the citizen or the state in court incases, determined by law; highlighted the problematic issues in this sphere; offered possible solutions.*

*Keywords: office of public prosecutor, European standards, reformation, representation by office of public prosecutor of interests of the citizen or the state in court.*

Реформування прокуратури України на сучасному етапі зумовлено виконанням Україною своїх зобов'язань перед європейськими інституціями та здійснюється у напрямку побудови оптимальної моделі з урахуванням вимог і рекомендацій європейських інституцій, а також їхнього співвідношення із національними правовими традиціями функціонування вказаного органу.

Процес реформування прокуратури України триває вже досить значний період і на сучасному етапі характеризується прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. (Закон) [1]. У його основу покладено законопроект [2], положення якого були проаналізовані Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія) у Висновку CDL-AD (2013)025 від 14 жовтня 2013 р. [3]. Принагідно зауважимо, що цей законопроект був одним із декількох проектів стосовно прокуратури, які готувалися протягом кількох років і щодо яких Венеціанська комісія надавала свої висновки та зазначила, що лише положення цього законопроекту є значно прогресивнішими порівняно з попередніми пропозиціями змін законодавства, закладають міцну основу для функціонування органів прокуратури згідно з європейськими стандартами, а також є належною основою для завершення реформи прокуратури України (пункти 193, 196 Висновку).

Правовий аналіз норм Закону дає підстави стверджувати, що єдиною функцією прокуратури України, яка в перспективі визначатиме повноваження прокуратури України поза сферою кримінальної юстиції, є функція представництва інтересів громадянина або держави в суді, у випадках, визначених законом.

Положення нового Закону отримали коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи [4], в яких міститься низка висновків, що свідчить про постійний моніторинг європейськими експертами процесів реформування прокуратури України та їх законодавчого закріплення. Водночас ці висновки потребують доктринального та правового аналізу на предмет відповідності національного законодавства європейським стандартам діяльності прокуратури поза межами кримінальної юстиції.

Саме тому надзвичайно актуальним, наразі, видається дослідження питань європейських стандартів діяльності служби публічного обвинувачення поза сферою кримінальної юстиції та їх втілення в національному законодавстві України в частині правової регламентації функції представництва прокуратурою України інтересів громадянина або держави в суді, а також виокремлення проблемних питань зазначеного процесу, що й визначає *мету цієї статті*.

Питанням міжнародно-правових стандартів діяльності прокуратури приділяється значна доктринальна увага, зокрема у працях таких вітчизняних науковців, як Є. М. Блажівський, Л. Р. Грицаєнко, Т. О. Дунас, Т. В. Корнякова, М. В. Косюта, О. Г. Кучер, О. М. Литвак, І. Є. Марочкін, М. І. Мичко, О. П. Натрус, С. В. Подкопаєв, М. В. Руденко, М. М. Руденко, В. В. Сухонос, О. М. Толочко, Я. М. Толочко та інших. Водночас євроінтеграційні процеси, які тривають в Україні, надзвичайно загострили питання необхідності реформування прокуратури України та приведення її функцій у відповідність до європейських стандартів, що, у свою чергу, потребує здійснення постійного моніторингу та активних досліджень відповідності функцій сучасної прокуратури України цим стандартам, особливо поза сферою кримінальної юстиції, з огляду на те, що саме цей вектор діяльності служби публічного обвинувача є надзвичайно дискусійним, зокрема й у середовищі європейських інституцій.

Необхідно відмітити, що на сучасному етапі одним із основних міжнародних документів, який визначає загальні принципи для держав-учасниць щодо ролі публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції, справедливо можна вважати Рекомендацію **CM/Rec (2012)11** КМ РЄ державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції (прийнята КМ РЄ **19** вересня **2012** р. на **1151** засіданні на рівні заступників міністрів) (далі – Рекомендація) [5]. Положення, викладені в цій Рекомендації, базуються на важливих джерелах у сфері досліджуваних питань, серед яких Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод [6], Рекомендація № **Rec (2000)19** Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя [7] від **6** жовтня **2000** р., Висновок № **3 (2008)** Консультативної ради європейських прокурорів (ССРЕ) «Роль прокуратури за межами кримінального права» [8], Висновок № **4 (2009)** ССРЕ «Судді та обвинувачі у демократичному суспільстві» (Бордоська декларація) [9], Висновок № **5 (2010)** ССРЕ «Служба публічного обвинувачення та ювенальна юстиція» (Єреванська Декларація) [10], Рекомендація ПАРЄ **1604 (2003)** «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» [11], а також Звіт Венеціанської Комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення (**2010**) [12].

Зазначаючи джерела, які лягли в основу цієї Рекомендації, не можна оминати увагою й відповідну практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), яка, хоча і не дуже велика у цій сфері, однак містить загальні принципи, у тому числі в контексті права на справедливий суд, які повинні використовуватися державами-учасниками при написанні правових стандартів, що визначають правила втручання служби публічного обвинувачення. У контексті досліджуваних питань мова, зокрема, йде про такі

рішення: Lobo Machado v. Portugal, judgment of 20 February 1996; Vermeulen v. Belgium judgment of 20 February 1996; K.D.B. v. The Netherlands, judgment of 27 March 1998; Brumaresku v. Romania [GC], judgment of 28 October 1999; Yildirim v. Austria (dec.), decision of 19 October 1999; Kress v. France [GC], judgment of 7 June 2001; Blanco Callejas v. Spain (dec.), decision of 18 June 2002; Asito v. Moldova, judgment of 8 November 2005; Martinie v. France [GC], judgment of 12 April 2006; Stankiewicz v. Poland, judgment of 6 April 2008; Paulik v. Slovakia, judgment of 10 October 2006; Gregorio de Andrade v. Portugal, judgment of 14 November 2006; Menchinskaya v. Russia, judgment of 15 January 2009; Batsanina v. Russia, judgment of 26 May 2009; Korolev v. Russia (№ 2), judgment of 1 April 2010; Ewert v. Luxembourg, judgment of 22 July 2010 та деякі інші [13].

Спробуємо проаналізувати правову регламентацію повноважень прокуратури України поза сферою кримінальної юстиції, викладену в нормах нового Закону, на предмет їхньої відповідності вказаним рекомендаціям.

Вбачається, що серед загальних принципів основоположною засадою можна вважати орієнтування держав-учасників на те, що обов'язки та повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції повинні в усіх випадках встановлюватись законом і чітко визначатись задля уникнення багатозначності. В цьому аспекті слід зауважити, що за змістом положень Закону повноваження прокурора поза сферою кримінальної юстиції зводяться до реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Такого висновку можна дійти, проаналізувавши положення деяких актів, зокрема:

– Концепції реформування кримінальної юстиції України [14], затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, в якій зазначено, що у сфері кримінальної юстиції прокуратура в Україні має стати єдиним органом, на який покладається виконання таких функцій: а) нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування; б) кримінальне переслідування особи, в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складання обвинувального акта; в) нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян;

– Закону, в положеннях пункту 1 Розділу XIII перехідні положення якого встановлено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами *виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді*, що свідчить про те, що законодавець вбачає практичну реалізацію прокуратурою України вказаної конституційної функції, передбаченої в пункті 5 ст. 121 чинної Конституції України [15] у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Викладені обставини свідчать про необхідність чіткої правової регламентації реалізації прокуратурою України функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, з тим, щоби діяльність прокуратури у цьому напрямку здійснювалась на засадах верховенства права, одним із елементів якого є принцип правової визначеності.

Наступними принципами, які, на наш погляд, більш прикладні, є принципи, що застосовуються до окремих обов'язків і повноважень обвинувачів поза системою кримінальної юстиції та зводяться, зокрема, до таких:

1. Повноваження публічного обвинувача поза системою кримінальної юстиції не повинні бути такими, що обмежують право будь-якої фізичної чи юридичної особи ініціювати провадження або виступати як відповідач і захищати свої інтереси перед незалежним і безстороннім судом навіть у тих випадках, коли публічний обвинувач є або має намір бути стороною.

У пояснювальному меморандумі до Рекомендації зазначено, що діяльність публічного обвинувача поза системою кримінальної юстиції повинна здійснюватися на субсидіарній

основі та сприяти захисту фундаментальних цінностей суспільства, які б у іншому випадку були б послабленими, а також захисту прав людини, особливо найбільш вразливих (наприклад, неповнолітніх, недієздатних, осіб похилого віку). Однак непокладення повноважень на службу публічного обвинувача поза сферою кримінального юстиції не повинно мати ефекту обмеження прав осіб на доступ до суду.

Видається, що Україною враховані викладені вище рекомендації в положеннях відповідного законодавства. Мова, насамперед, іде про Закон, згідно з положеннями ч. 2 ст. 23 якого 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.

Правовий аналіз цих положень дає підстави стверджувати, що представництво прокурором у суді інтересів вказаних категорій фізичних осіб носить субсидіарний характер, оскільки захист їхніх інтересів покладено законодавством на їхніх законних представників, а також на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який, відповідно до положень пункту 10 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [16], з метою захисту прав і свобод людини і громадянина має право особисто або через свого представника в установленому законом порядку: звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)); вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду; ініціювати, незалежно від його участі у судовому провадженні, перегляд судових рішень.

Крім того, згідно з положеннями ч. 1 ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [17], право на безоплатну вторинну правову допомогу (яка включає, у тому числі, здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах) мають, зокрема, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, діти, які перебувають у складних життєвих обставинах, діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів; особи, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи.

На відміну від проаналізованих вище положень законодавства, норми Закону визначають однією з умов представництва прокурором інтересів відповідної категорії громадян у суді нездійснення або здійснення неналежним чином захисту прав, свобод та інтересів визначених категорій осіб їхніми законними представниками або органами, яким законом надано право захищати їхні права, свободи та інтереси, що, на нашу думку, є переконливим аргументом того, що така правова регламентація підстав представництва прокурором інтересів громадян в суді зміцнює правовий механізм захисту цих категорій осіб.

Крім того, вважаємо, що сам факт недосягнення особою повноліття або обмеження дієздатності особи судом не означає неспроможності таких осіб представляти свої інтереси в суді з огляду на положення ст. 29 Цивільного процесуального кодексу (ЦПК) України [18], відповідно до яких неповнолітні особи віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років, а також особи, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть особисто здійснювати цивільні процесуальні права та виконувати свої обов'язки в суді у справах, що виникають з відносин, у яких вони особисто беруть участь, якщо інше не встановлено законом. До того ж, у разі реєстрації шлюбу фізичної особи, яка не досягла повноліття, вона набуває цивільної процесуальної дієздатності з моменту реєстрації шлюбу. Цивільної процесуальної дієздатності набуває також неповнолітня особа, якій у порядку, встановленому цим Кодексом, надано повну цивільну дієздатність.

Згідно з ч. 2 ст. 48 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України [19], здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема й доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття й не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони, відповідно до законодавства, можуть самостійно брати участь.

Таким чином, вважаємо, що саме відсутність процесуальної дієздатності може виступати одним із визначальних критеріїв неспроможності особи (як ми вже зазначали раніше, термін «неспроможність» слід замінити на термін «нездатність» [20; 24]) самостійно захищати свої права, свободи та інтереси.

Запропоновані вище положення спрямовані, в тому числі, на подолання відсутності ясності правової регламентації сфери компетенції, що передбачає функція представництва прокуратурою інтересів громадянина, якої, на думку експертів, не вдалося уникнути у положеннях нового Закону [4], та враховують положення, викладені у пункті 81 Висновку CDL-AD (2013)025 від 14 жовтня 2013 р., з приводу доцільності обмеження представницьких повноважень прокурора випадками відсутності дієздатності – в силу віку або з інших причин.

З урахуванням вищевикладеного можна сказати, що правова регламентація представництва прокурором інтересів громадянина в суді у новому Законі відповідає вимогам зазначеної вище рекомендації щодо субсидіарного характеру цих повноважень.

2. Повноваження публічного обвинувача ініціювати провадження в суді або виступати як відповідач не повинні ставити під загрозу принцип рівності процесуальних можливостей між сторонами.

Видається, що і цих рекомендацій дотримано в Законі. Так, відповідно до положень абзацу 3 ч. 4 ст. 23 Закону, прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу.

3. Повноваження публічного обвинувача щодо здійснення запитів повинні бути передбачені законом. Реалізація такого права має бути пропорційною й не надавати необґрунтовану перевагу публічному обвинувачеві.

Згідно з положеннями абзаців 4, 5 ч. 4 ст. 23 Закону, виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їхні копії.

За відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесено захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право:

1) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом;

2) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

Правовий аналіз викладених вище положень дає можливість стверджувати, що ці повноваження, по-перше, передбачені Законом, по-друге – не надають жодної переваги публічному обвинувачеві, оскільки не забезпечені гарантіями настання відповідальності за їх невиконання.

4. У випадках, коли інтереси особи представляє публічний обвинувач, особа повинна мати право бути стороною у провадженні. Це не має перешкодити публічному обвинувачеві залишатися стороною провадження, коли справа стосується загального або публічного інтересу.

У пояснювальному меморандумі до Рекомендації зазначено, що держави-учасники вільні надати публічним обвинувачам повноваження, які дозволяють їм представляти перед судом тих осіб, для яких закон передбачає таку можливість. Незважаючи на це, лише особа може вирішити, на якому етапі припинити таке повноваження щодо представництва. При цьому публічний обвинувач може зажадати залишитися у судовому процесі у справі, у якій може постати питання принципу впливу на публічний або загальний інтерес. Публічний обвинувач не повинен діяти від імені особи без того, щоб ця особа була належним чином повідомлена.

Ми вже зазначали про те, що саме відсутність процесуальної дієздатності може розглядатись як один із визначальних критеріїв неспроможності особи самотійно захищати свої права, свободи та інтереси. З огляду на це видається, що передбачені Законом підстави представництва прокурором інтересів вказаних категорій фізичних осіб свідчать про наявність так званого «публічного» або «загального» інтересу, оскільки компенсують недоліки механізму захисту прав, свобод та інтересів вказаних суб'єктів.

5. Права публічного обвинувача на оскарження судового рішення або його перегляд іншим чином судом вищої інстанції не повинні різнитися від доступних для інших сторін провадження, в тому числі щодо строків подання апеляції.

Аналізуючи чинне процесуальне законодавство України в розрізі вказаної вище рекомендації, доречно нагадати, що Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» від 20 грудня 2011 р. № 4176-VI [21] внесено зміни до ст.ст. 93, 110 Господарського процесуального кодексу (ГПК) України [22], ст.ст. 297, 328 ЦПК України, ст.ст. 189, 214 КАС України. Цими змінами передбачено відмову у відкритті апеляційного (касаційного) провадження незалежно від поважності причин пропуску строку на оскарження, у разі якщо скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з моменту оголошення судового рішення (набрання ним законної сили).

З урахуванням викладеного вище можна дійти висновку, що прокурор не лише не має жодних законодавчих привілеїв у частині реалізації повноважень з оскарження судових рішень, а й є таким учасником судового процесу, щодо якого має місце обмеження принципу рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, незважаючи на те, що згідно з положеннями абзацу 3 ч. 4 ст. 23 Закону прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу – в разі підтвердження судом наявності підстав для представництва.

6. Щодо судових проваджень, у яких публічний обвинувач вступає або приєднується як сторона, один із визначальних принципів полягає в тому, що сторони провадження повинні бути повідомлені або публічним обвинувачем, або судом щодо рішення публічного обвинувача втрутитися чи приєднатися до провадження.

Так, відповідно до положень абзацу 3 ч. 4 ст. 23 Закону, прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. Згідно із положеннями доповнень, що вносяться Законом до процесуального законодавства, для представництва інтересів громадянина в суді прокурор також повинен надати, в тому числі, письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва.

7. Для того щоб дотримувалися принципи юридичної визначеності та *res judicata*, підстави, за якими публічний обвинувач може вимагати перегляду остаточного рішення суду, повинні бути обмежені винятковими випадками і переглядом у розумні строки. Сторони первісного провадження мають бути повідомлені про перегляд, щоб мати можливість приєднатися до провадження.

Так, за чинним процесуальним законодавством України для ініціювання перегляду судових рішень встановлені чіткі строки. Водночас законодавством стосовно кожного з видів ініціювання перегляду судового рішення встановлено присічні строки їх внесення прокурором, і ці строки не можуть бути поновлені незалежно від поважності причин їх пропуску. Для апеляційних, касаційних скарг та заяв про перегляд судового рішення Верховним Судом України це один рік з дня проголошення (винесення, набрання законної сили відповідним рішенням) (ст. ст. 297, 328, 356 ЦПК України, ст.ст. 93, 110, 111–17 ГПК України, ст. ст. 189, 214, 238 КАС України). Для заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, якими є істотні для справи обставини, що не були й не могли бути відомі суду на час винесення рішення, це три роки з дня набрання відповідним рішенням законної сили (ст. 362 ЦПК України, ст. 113 ГПК України, ст. 247 КАС України).

У підсумку слід зазначити, що в цілому, на переконання експертів відповідних європейських інституцій, Закон забезпечує якісне підґрунтя для забезпечення ефективної та такої, що враховує європейські стандарти, діяльності органів прокуратури України як у сфері кримінальної юстиції, так і поза нею. Разом з тим поза сферою кримінальної юстиції для задовільного вирішення окреслених експертами проблем, на їхню думку, деякі питання все ще потребують внесення змін до Конституції. Ці зміни стосуються, зокрема, повного скасування функції, передбаченої у пункті 5 ст. 121 Основного Закону України, а також функції представництва інтересів фізичних осіб.

Щодо останньої, слід звернути увагу на аргументи експертів, якими вони обґрунтовують такі висновки. Зокрема, експертів непокоїть той факт, що прокурори уповноважені діяти для досягнення як інтересів держави, так і інтересів фізичних осіб, які (*інтереси*, – авт.), за їхнім баченням, можуть явно суперечити один одному. Крім того, у формулюванні, що використовується в Законі, на думку експертів, не вдалося повністю уникнути відсутності ясності щодо сфери компетенції, яку передбачає функція представництва інтересів осіб [4]. Видається, що і в цьому питанні законодавець прагне привести законодавство України у відповідність до окреслених вище рекомендацій європейських експертів, з огляду на законопроектні напрацювання щодо внесення змін до Конституції України щодо правосуддя [23].

Вважаємо, що з урахуванням вищевикладеного наразі надзвичайно актуальним постає питання щодо обсягу повноважень прокурора з представництва інтересів держави в суді. На нашу думку, варто нагадати позицію Венеціанської комісії з цього питання, викладену в Звіті з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення [12], у пункті 71 якого Венеціанська комісія звернула увагу на те, що необхідно відрізнити інтереси носіїв державної влади та публічні (державні інтереси), а також на те, що в ідеалі виконання функцій щодо захисту публічних інтересів не слід поєднувати або плутати з функцією захисту інтересів діючого уряду, інтересів інших інституцій держави чи навіть інтересів політичної партії. В розвиток цих положень у пункті 87 Висновку CDL-AD(2013) 025 експерти зазначили про необхідність звести повноваження прокурора з представництва інтересів держави в суді до ситуацій, у яких жоден інший державний орган не має можливості забезпечити представництво.

Вказані детермінанти у сфері досліджуваних питань, на наше переконання, мають визначати перспективні напрямки подальших наукових досліджень повноважень прокуратури України поза сферою кримінальної юстиції та їх правової регламентації у напрямку розробки та законодавчого закріплення ефективного та такого, що відповідає висвітленим вище європейським стандартам, механізму реалізації прокуратурою України представницької функції.

#### Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206. – 25 жовтня.
2. Проект Закону України «Про прокуратуру» № 3541 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48935](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935)

3. 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) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29025-e>

4. Comments of the Directorate General Human Rights and Rule of Law (Directorate of Human Rights) of the Council of Europe on the Law of Ukraine on the Public Prosecution Service of 14 October 2014 DGI (2014) 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/CoE%20review%20of%20the%20PPS%20Law%20of%20Ukraine\\_Eng%20Final%20%282%29.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/CoE%20review%20of%20the%20PPS%20Law%20of%20Ukraine_Eng%20Final%20%282%29.pdf)

5. Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції: Рекомендація Rec(2012) 11 Комітету міністрів державам-учасникам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pravo.org.ua/files/rec\\_chodo\\_publ.PDF](http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF)

6. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

7. Рекомендація № Rec(2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>

8. Роль прокуратури за межами кримінального права: Висновок ССРЕ (2008) 3, прийнятий на 3-у пленарному засіданні (Страсбург, 15–17 жовтня 2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=101556](http://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556)

9. Судді та обвинувачі у демократичному суспільстві: Висновок ССРЕ (2009) № 4 (Страсбург, 18 листопада 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a50](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a50)

10. Служба публічного обвинувачення та ювенальна юстиція: Висновок ССРЕ (2010) 5 (Страсбург, 20 жовтня 2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=101556](http://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556)

11. Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права: Рекомендація ПАРЕ 1604 (2003) 11 від 27 травня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pravo.org.ua/files/\\_com\\_split\\_1.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/_com_split_1.pdf)

12. Звіт Венеціанської Комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення (2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/zvit\\_V\\_2010.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf)

13. Обзор судебной практики Европейского суда по правам человека: роль прокурора при рассмотрении дел, не относящихся к сфере уголовного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.echr.coe.int/Documents/Research\\_report\\_prosecutor\\_RUS.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_prosecutor_RUS.pdf)

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838.

15. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

16. Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 5.

17. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2009.

18. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-VI (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №№ 40–41, 42. – Ст. 492.

19. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-VI (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.

20. Стефанчук Р. Проблеми юридичної методології та законодавчої техніки у новому Законі України «Про прокуратуру» (на прикладі законодавчого закріплення функції представництва інтересів громадянина або держави в суді) / Р. Стефанчук, М. Стефанчук // Вісник прокуратури. – 2014. – № 11. – С. 20–32.



21. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства: Закон України від 20 грудня 2011 р. № 4176-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 117.

22. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

23. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): проект Закону від 25 листопада 2015 року № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209)

\* *Стефанчук Марина Миколаївна – кандидат юридичних наук, докторант Національної академії прокуратури України.*