

УДК 347.963:343.16(477)

**В. М. Беднарська**  
**С. В. Бесіда**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
СУДОВО-ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ  
ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ**

У статті піднято дослідження теоретичні та практичні питання реалізації представницької функції прокурора, в тому числі й щодо меж цієї функції. Розглядається співвідношення представницької і наглядових функцій

Ключові слова: *функції прокуратури, представництво, нагляд прокурора, повноваження прокурора.*

В статье рассмотрены теоретические и практические вопросы реализации представительской функции прокурора, в том числе и в отношении границ ее деятельности. Рассматриваются соотношения представительской и надзорных функций прокурора.

Ключевые слова: *функции прокуратуры, представительство прокурора в суде, полномочия прокурора.*

This article considers theoretical and practical questions of realization of the representation function prosecutor, including with respect to the borders of its activities. We consider the ratio of representation and oversight functions of the prosecutor.

Key words: *functions prosecutor's office, the prosecutor of the court, the powers of the prosecutor.*

Ефективність діяльності прокуратури багато в чому залежить від того, як організована її система. Формування і наступні зміни організаційної структури органів прокуратури за останній період її існування відбувалися під впливом політичних змін. Структура прокуратури неминуче відтворює особливості соціально-економічного та політичного стану в державі, тому вона повинна бути максимально адаптованою до цих умов при незмінності функціонального наповнення її діяльності. Система органів прокуратури знаходить своє предметне втілення у функціях, що реалізуються нею.

Функції прокуратури визначено в Конституції України насамперед з позиції формування правової держави.

Враховуючи той факт, що така функція прокуратури, як представництво громадянина та держави в суді у випадках визначених законом, стала фактично повинною для вітчизняного законодавства, то її поява викликала чималий інтерес з боку науковців і практиків та започаткувала активне обговорення проблем, пов'язаних з її реалізацією.

Окремі питання прокурорсько-судового представництва були предметом досліджень М. Абрамова, М. Бородіна, Г. Васильєва, В. Долежана, М. Мичка, О. Червякової, С. Фурса та інших науковців. На монографічному рівні окремо це питання було досліджено М. Руденко, який за матеріалами дослідження опублікував монографію.

Але питання предмету та меж дії цієї функції прокуратури й сьогодні застається не достатньо дослідженими й визначеними на законодавчому рівні, тому зацікавили авторів представленої публікації.

Межі дії певної функції прокурора включають не тільки повноваження прокурора при реалізації цієї функції, але форми й завдання судочинства де вона діє. Тому визначати межі представницьких функцій прокурора, з нашої точки зору, слід виходячи не тільки з форм представництва та повноважень прокурора взагалі, але й з урахуванням основних завдань покладених на прокуратуру.

У літературі здійснювались різноманітні спроби дати визначення поняттю представництво прокурором інтересів громадянина або держави у суді.

Так, Л.М. Давиденко відзначив, що указане представництво належить розуміти як діяльність прокурора, поєднану з його участю у судовому розгляді цивільних, господарських справ і справ про адміністративні правопорушення з метою захисту прав і законних інтересів окремої особи, громадян, держави, а також підготовкою і направленням до суду заяв та інших матеріалів, застосуванням інших дій щодо відновлення порушеного права окремої особи, громадян, держави [2,71].

Деякі автори обмежуються вказівкою на те, що представництво прокурором інтересів громадянина чи держави у суді є офіційним представництвом, яке ґрунтується на положеннях Конституції України, не розкриваючи зміст цього поняття [5; 338].

Розглядаючи назване представництво як представництво нового типу, вчені відзначають таку його особливість, як виконання вказаної функції саме прокурором.

Особливо належить відзначити позицію тих авторів, котрі прирівнюють прокурорське представництво до інших його видів. Зокрема, С. Фурса зауважив, що прокурор є таким же представником, як й інші представники, здійснюючи представництво на підставі закону" [9,67], а на думку О. Задніпровського, представництво прокурора мало чим відрізняється від представництва адвоката [3, 73].

Принципово важливе вагоме значення має трактування прокурорсько-судового представництва, що міститься в резолютивній частині

рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. у справі щодо конституційного представлення Вищого арбітражного суду України і Генеральної прокуратури України стосовно офіційного тлумачення положення ст. 2 Господарського процесуального кодексу України (п. 3).

Під представництвом прокуратурою України інтересів держави в господарському суді за змістом п. 2 ст. 121 Конституції України потрібно розуміти в тому числі і правовідносини, в яких прокурор, реалізуючи визначені Конституцією України і законами України повноваження, здійснює в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів держави.

Важливість цього розуміння полягає в тому, що воно представляє офіційне тлумачення Конституції і є обов'язковим для застосування.

Але, з практичної точки зору й тут поняття представницької функції прокурора визначено не повністю. Вказуючи на те, що це певні правовідносини, в яких прокурор реалізує свої повноваження, здійснюючи процесуальні дії в суді, рішення Конституційного суду фактично обходить питання щодо реалізації будь-яких дій поза межами суду. І якщо фактично розуміти ці положення, то й така форма як представлення позовної заяви чи заяви прокурором з метою захисту інтересів держави чи особи, теж не регламентована законом. Таким чином прокурор має повноваження тільки на участь у судовому засіданні, що безумовно не відповідає інтересам захисту прав та законних інтересів особи чи держави.

Не можна погодитися з авторами, які вважають цю функцію прокуратури новою. Не важко пригадати, що діяльність прокурора, яка зараз реалізується, як представницька функція прокуратури, раніше входила як одна із складових до такої прокурорської функції, як нагляд прокурора за виконанням законів судом у цивільному та арбітражному судочинстві. Одним з напрямків прокурорської діяльності було звернення з позовними заявами в інтересах осіб, що не могли захистити свої інтереси та держави, у випадках коли її інтересам заподіяно шкоду. Тобто з функції прокурора, яка була раніше було виключено наглядові повноваження за судом, але завдання щодо захисту прав та законних інтересів особи й державних інтересів повністю збереглися.

М.І. Мичка, позначив що прокурорське представництво в суді виступає, з одного боку, як функція прокуратури, а з іншого - як правовідносини, суб'єктами яких є прокурор та інші особи, залучені до процесу [10, 100].

На законодавчому рівні, ані в Конституції України, ані в Законі України "Про прокуратуру" не визначено форми судочинства в яких може виступати прокурор, як представник. Дія функції прокурора, що зазначена в законі як представництво громадянина та держави у суді, визначається як така, що діє у випадках передбачених законом. Але, яким саме законом не уточнюється, і в зв'язку з цим виникає різноманітне тлумачення, щодо меж дії цієї функції.

Застосування на практиці конституційної функції представництва та розвиток її реалізації в подальшому може потягнути інтеграцію таких відокремлених нині функцій, як загальний нагляд та участь прокурора у розгляді справ у судах.

Зазвичай вважається, що ця функція реалізується прокурором безпосередньо при здійсненні цивільного, господарського, або адміністративного судочинства. Але в рамках цивільного та господарського судочинства розроблено та закріплено на законодавчому рівні своє поняття представництва [7, 26], яке стосується саме участі прокурора у суді. Сама назва вказаної функції передбачає значно ширші повноваження щодо її реалізації прокурором. Фактично вона діє значно ширше і можливість реалізації цієї функції прокурором, як на теоретичному рівні, так і в практичній діяльності не можливо обмежити тільки участю прокурора у судовому засіданні, або представленням позовної заяви.

Посипання в законі на те, що прокурор виконує представницькі функції у випадках передбачених законом, відразу після прийняття Конституції України в 1996 році, викликало заперечення в науковому середовищі. Наприклад, М. Абрамов, вказує, що всі такі випадки передбачити законом не можливо. На його думку це питання може і повинен вирішувати сам прокурор, виходячи з важливості порушеного права і можливості потерпілої особи захищати це право [1,4]. Можливо, щодо конституційних положень, таке висловлювання є надто категоричним. Але в якому законі повинно розкривати ці підстави, не визначено і сьогодні. На практиці ці питання визначаються в наказах Генерального прокурора України та методичних рекомендаціях Генеральної Прокуратури.

Серед вчених є точки зору, щодо обмеження повноважень прокурора тільки питаннями кримінального судочинства, але вони викликають певні заперечення. Це питання постало перед автором публікації, як таке, що безпосередньо пов'язано і з основними завданнями, які повинна виконувати прокуратура і питаннями пред-

ставницьких функцій тощо. Реалізація таких пропозицій виключить прокурора не тільки з виконання наглядових функцій за виконанням та застосуванням законів, але й з участі його в представницькій функції у цивільному, господарчому та адміністративному судочинстві.

Відсутність наглядових повноважень у прокурора, зробить неможливою виконання і представницької функції. Адже, для того щоб представити цивільний чи господарчий позов до суду, чи заяву до адміністративного суду, прокурор повинен перевірити заяву, обставини порушення прав та законних інтересів особи чи держави. Така перевірка, можлива саме у межах наглядових функцій прокурора щодо виконання чи застосування законів. Наприклад, яким чином прокурор може представити інтереси особи, житлові права якої порушені? Так чи інакше, для обґрунтування позову прокурор повинен встановити наявність порушення закону чи його неправильне застосування, чи взагалі не застосування. Перевірки такого роду здійснюються прокурором в рамках саме наглядових функцій, які ст. 121 Закону України "Про прокуратуру" не передбачені і діють тільки, як функції закріплені в перехідних положеннях.

Виключення нагляду за виконанням та застосуванням законів суттєво обмежить, в тому числі і доступ до правосуддя значної, незахищеної частини як фізичних осіб, так і державних інтересів.

З такою точкою зору слід погодитися, що представництво прокурора в суді, дійсно має подвійний зміст. Представництво прокурора включає як ознаки представництва в суді взагалі й певні свої характерні риси. З цього приводу слід визначити, що прокурорське представництво, маючи ознаки процесуального представництва, в той же час має і свої відмінності. До таких відмінностей прокурорського представництва слід віднести:

- мета і завдання представництва обумовлені загальною метою і завданнями діяльності органів прокуратури;
- представництво здійснюється особливим органом, який виступає від імені держави й не має свого інтересу у справі;
- між прокурором і особою, інтереси якої він захищає виникають особливі прокурорсько-представницькі правовідносини;
- прокурор може реалізувати свої представницькі повноваження самостійно без ініціативи потерпілих чи державних структур.

Саме ці відмінності, з нашої точки зору визначають межі представницьких функцій прокурора. Саме тому ми не можемо погодитися з точкою зору авторів, які в основу визначення процесуальної

форми участі прокурора в цивільному процесі покладають не зміст представницьких його завдань, пов'язаних із характером і завданнями самого процесу, а механізм у відкритті цивільного провадження по справі, і вважає, що форма представництва прокурора в цивільному судочинстві залежить від порядку вступу його до процесу, у зв'язку з чим і виділяють вказані форми [8, 9].

На думку М. Руденка, вся діяльність прокурора в цивільному процесі незалежно від стадій судочинства відбувається в процесуальних формах, під якими необхідно розуміти закріплену в законі правомочність його впливу на розвиток цивільного судочинства. Залежно від останнього прокурор бере участь: (а) у формі відкриття цивільної справи і (б) у формі вступу у вже порушену справу.

Таким чином слід зауважити, що майже всі автори діяльність прокурора обмежують саме діяльністю у суді - звернення до суду с позовною заявою або вступ у вже розпочате провадження. І ніяким чином не обговорюють діяльність у підготовці такої заяви. А без цієї діяльності у прокурора не може бути ані приводів, ані підстав для його представницької функції у суді. Навіть, якщо брати до уваги тільки вступ прокурора у судовий процес і участь у такому процесі, то цим діям прокурора завжди передує певна діяльність, яка пов'язана з прокурорськими правовідносинами з особою, яку прокурор повинен захищати в суді (прокурорська перевірка заяви особи або результат перевірки виконання або застосування законів). Тобто, має місце ще й досудова підготовка справи, яка не вкладається в представницькі функції прокурора в суді й фактично не охоплюється основними функціями, закріпленими в ст. 121 Конституції України.

Механізм досудової підготовки до виконання представницьких функцій прокурора в суді не регламентується чинним законодавством. Саме тому виникають проблеми реалізації повноважень прокурора при проведенні перевірок про порушення інтересів громадян або держави, призначенні ревізій тощо.

На сьогодні, прокурор, перевіряючи заяви про порушення прав громадянина чи держави діє виходячи з повноважень щодо функції нагляду за додержанням та виконанням закону, яка закріплена в п. 9 перехідних положень Конституції України. Коли дія цих положень закінчиться, то прокурор фактично втратить повноваження на проведення перевірок, які дають йому можливість виконувати основні завдання прокуратури направлені на захист прав та законних інтересів особи та держави.

Ми вважаємо, що за наявності приводів і підстав прокурор для захисту інтересів громадянина або держави повинен мати закріплені в законодавстві повноваження.

Є ще одне важливе міркування, що теж має вплив на реалізацію цієї функції. Визначаючи, позов прокурора до суду, як одну з форм представницької функції, слід також визнати, що позов – це одна з форм прокурорського реагування на порушення у сфері нагляду за додержанням і застосуванням законів. Це ще раз підтверджує висновок про те, що відсутність наглядових функцій поза межами кримінального судочинства безперечно тягне за собою й нівелювання представницької функції прокурора у суді.

Така законодавчо не визначена ситуація має бути розв'язана. І з нашої точки зору тут є два шляхи у вирішенні питання, щодо здійснення прокурором представницьких функцій. Перший – це визначення цих питань в Законі України "Про прокуратуру", другий – це зміна повноважень прокурора на Конституційному рівні.

Враховуючи, що суспільні відносини в реалії сьогодення досить швидко змінюються, у зв'язку з чим питання застосування та виконання діючих законів потребують захисту, таке жорстке регламентування переліку функцій прокуратури саме в Конституції, не відповідає сучасним конструктивним вимогам, які потребує завдання щодо пріоритету верховенства закону. Сьогодні потрібно реформувати систему органів прокуратури, оскільки необхідно привести її структуру у відповідність до напрямів її практичного функціонування.

На нашу думку, найдоцільнішим виходом з такої ситуації було б закріплення основних функцій прокуратури в законі України "Про прокуратуру", а в Конституції України започаткувати вказівку на те, що функції прокуратури регламентуються саме цим законом. У цьому випадку не було б потреби при зміні суспільних чи політичних відносин, кожен раз змінювати конституційні положення.

### Використана література

1. Абрамов Н. О прокуратуре: общий надзор и предъявление исков в судах // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 3-5.
2. Давиденко Л. М. Порівняльний аналіз законодавства України та інших країн СНД про прокуратуру // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах. Збірник наукових праць. – Харків: Інститут підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України, 1998. – С. 78-85.

3. Зацніпровський О. Право прокурора у світлі нової Конституції України // Право України. – 1997. – № 1. – С. 71-74.
4. Косіюта М. Правове регулювання представницької функції прокуратури // Право України. – 1997. – № 12. – С. 53-57.
5. Косіюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: Монографія. – Одеса: Юридична література, 2002. – 376 с.
6. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури. – Донецьк: Донецчина, 2001. – 272 с.
7. Миколенко А.І., Миколенко А.Н. Законы Украины "О прокуратуре", "О милиции", "Об адвокатуре"; Комментарии, издание пятое, исправленное и дополненное. – Х.: ООО "Одиссей", 2006. – 312 с.
8. М.Руденко Форми представництва прокурора в цивільному процесі // Юридичний журнал. – 2006. – № 10. – С. 7-14.
9. Фурса С. Теоретичні аспекти правового і процесуального становища прокурора в цивільному судочинстві // Право України. – № 12. – С. 66-69.
10. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України // дис.на здоб.наук. ступ. док-ра юрид наук. – Харків. – 2001. – 377 с.

УДК 351.746.2(477)

В.О. Черков

**ПРО СУЧАСНИЙ СТАН РОЗРОБЛЕНОСТІ  
ТЕОРЕТИЧНИХ ЗАСАД ТА ДЕЯКІ ШЛЯХИ  
ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН  
У СФЕРІ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

У статті, на основі матеріалів дисертаційного дослідження автора, розглядаються питання, пов'язані з сучасним станом розробленості теоретичних засад правовідносин, що функціонують в оперативно-розшуковій діяльності та наводяться пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України у цій сфері.

Ключові слова: *правовідносини, оперативно-розшукова діяльність, суб'єкти, слідчий, прокурор, суд.*

В статье, на основе материалов диссертационного исследования автора, рассматриваются вопросы, связанные с современным состоянием разработанности теоретических основ правоотношений, функционирующих в оперативно-розыскной деятельности, а также приводятся предложения по усовершенствованию действующего законодательства Украины в этой сфере.

Ключевые слова: *правоотношения, оперативно-розыскная деятельность, субъекты, следователь, прокурор, суд.*