



Юлія МАЛАШИЧ,

*прокурор прокуратури Макарівського району Київської області,
юрист 2 класу*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН У СУДІ

Ключові слова: *представництво; захист інтересів громадян; процесуальний статус прокурора.*

Згідно зі ст. 121 Конституції України представницька діяльність органів прокуратури в суді є однією з функцій прокуратури[1].

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді відповідно до ст. 24 проекту Закону України «Про прокуратуру» полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави в порядку, передбаченому процесуальним законом. Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина у випадках, якщо останній неспроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність.

Практика свідчить, що реальне поновлення прав громадян забезпечується переважно на підставі судових рішень і в непоодиноких випадках саме за позовами та заявами прокурора.

Питання забезпечення ефективної діяльності прокурора у сфері захисту інтересів громадян або держави в суді є актуальними. Так, наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [2] захист прокурором соціальних прав громадян визнано пріоритетним (п. 2.1), тим самим на прокурорів покладено обов'язок активно застосовувати надані законом повноваження щодо вступу й участі з власної ініціативи в розгляді будь-якої справи, якщо цього вимагає захист прав і законних інтересів громадянина або держави (п. 7).

Водночас, згідно зі статистичними даними, кількість позовів, заявлених прокурором на захист інтересів громадян, у прокуратурі Київської

області зменшилась з 1035 (статистичні дані за 12 місяців 2011 року) до 687 заяв (статистичні дані за 12 місяців 2012 року).

У зв'язку з викладеним необхідно вивчити причини такої ситуації та проблеми, які виникають у діяльності прокурора в сфері захисту інтересів громадян у суді.

Аналіз останніх наукових публікацій, які стосуються теми, порушеної у статті, свідчить про багатогранність наукових поглядів щодо визначення статусу прокурора, який представляє інтереси громадянина в суді, інституту представництва; категорій справ, у яких участь прокурора є обов'язковою; підстав представництва прокурором інтересів громадянина в суді. Зокрема, проблему захисту прокурором прав громадянина в суді у своїх працях досліджували Г. Серета, М. Руденко, М. Штефан, В. Сухонос, М. Косюта, Т. Корнякова, М. Мичко, М. Говоруха, В. Губенко, Т. Дунас, О. Михайленко, Т. Маслова, М. Гадіятова, В. Пшонка, О. Севрук, Ю. Трач та інші. Проте багато питань зазначеного інституту залишаються невіршеними.

Прокурор – особливий суб'єкт процесу, і його участь у судовому розгляді зумовлена необхідністю виконання функції представництва інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених Основним Законом України, нормами матеріального та процесуального законодавства України. Ця функція є конституційною, обов'язковою для виконання. Однак унаслідок недосконалості чинного матеріального та процесуального законодавства постає багато проблемних практичних питань, пов'язаних з інститутом представництва інтересів громадянина в суді. Питання щодо недосконалого нормативно-правового забезпечення представницької діяльності прокурора потребують першочергового вирішення, адже становлення правової держави залежить від ус-

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

пісного виконання прокуратурою зазначеної конституційної функції у суді, складовими якої є утвердження законності та верховенства права. Зазначена обставина породжує нагальну й об'єктивну потребу подальшого зміцнення інституту представництва інтересів громадянина в суді прокуратурою як гарантії забезпечення прав людини.

Метою статті є вивчення практичних і теоретичних проблем діяльності органів прокуратури в сфері захисту інтересів громадянина в суді.

Для початку розглянемо історичний аспект виникнення інституту представництва в діяльності органів прокуратури України. Адже в редакції Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року як основоположного нормативного акта в діяльності органів прокуратури України цей інститут був відсутній [3].

Фактично представництво інтересів громадянина в суді на той час визначалося лише в сфері кримінального судочинства, де ст. 33 Закону України «Про прокуратуру» передбачалося: прокурор з метою захисту інтересів громадян, які за станом здоров'я та з інших поважних причин не можуть захистити свої права, міг подати чи підтримати поданий потерпілим цивільний позов про відшкодування збитків, заподіяних злочинцем.

Інститут представництва інтересів громадянина в суді було визначено Законом України від 12 липня 2001 року №44 «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»: згідно зі ст. 36-1 Закону представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягало у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Підставою представництва у суді інтересів громадянина були його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження.

На сьогодні редакція ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» зазнала змін: підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Наявність таких підстав має бути підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів.

Як у чинному процесуальному законодавстві, так і в ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» передбачено обов'язок прокурора надати суду докази неспроможності громадянина самостійно представляти власні інтереси в суді, проте наслідки невиконання вказаного обов'язку залишилися поза увагою законодавця. Судова практика щодо цього питання також неоднозначна.

Аналізуючи положення ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», чітко простежуємо значне звуження переліку категорій осіб, права та інтереси яких (за наявності підстав) може представляти прокурор. Так, виключення із вказаної статті громадян, які через фінансову неспроможність не можуть самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, значною мірою зменшила кількість позовних заяв, які подавали органи прокуратури в інтересах громадян. Як свідчить практика, кожна третя особа звертається до прокуратури для здійснення представництва своїх інтересів в суді саме через фінансову неспроможність отримати кваліфіковану юридичну допомогу. Зміни у законодавстві свого часу зумовили багато дискусій, проте, на нашу думку, є цілком обґрунтованими, щоправда, дещо передчасними.

Так, 2 червня 2011 року прийнято Закон України «Про безоплатну правову допомогу», а 2 липня 2012 року наказом Міністерства юстиції України затверджено Положення «Про безоплатну правову допомогу». Зазначені нормативно-правові акти визначили зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок його реалізації, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги. Також у ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [4] введено поняття безоплатної вторинної правової допомоги як виду державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя, яка включає послуги: щодо захисту від обвинувачення; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру. Варто зазначити, що Законом України «Про безоплатну правову допомогу» визначено широкий спектр категорій осіб, які мають право на безоплатну правову допомогу.

Згідно з цими нормативно-правовими актами суб'єктами надання правової допомоги є центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, адвокати, зазначені у Реєстрі адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом; адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі на підставі договору.

Водночас цими нормами не передбачено порядку укладення договорів чи угод про надання правової допомоги громадянам. Законодавчо не визначеними залишаються документи, що посвідчують повноваження представника, особи, яка звернулася за безоплатною правовою допомогою, тощо. Необхідно законодавчо визначити таке питання, зокрема з урахуванням можливого прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», проект якого передбачає вичерпний та досить вузький перелік підстав представництва прокурором інтересів громадянина в суді.

Крім того, як свідчить практика, громадяни не завжди звертаються із заявами, в яких чітко зазначене прохання щодо представництва їх інтересів в суді. Тобто спочатку йдеться про вжиття заходів прокурорського реагування, проведення перевірки, внесення даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань, які не завжди виявляються достатніми для поновлення порушених прав.

Саме функція представництва неабияким чином посилює правозахисний потенціал прокуратури і є однією з найважливіших гарантій забезпечення захисту прав та інтересів громадян. У зв'язку з цим виникають ситуації роз'яснення громадянину необхідності звернення до суду з відповідним позовом та узгодження із ним обраного шляху захисту. Адже відсутність волевиявлення з боку громадянина унеможлиблює виникнення прокурорсько-представницьких відносин. Наразі законодавчо не врегульовано: яким саме чином повинно оформлюватись це волевиявлення, узгодження обраного шляху захисту, змісту позову. А також потребує вирішення загальна проблема: чи варто застосовувати заходи прокурорського реагування під час здійснення правозахисної діяльності, коли є підстави для звернення до суду.

З питанням про підстави участі прокурора у справах в порядку різних судочинств пов'язані і проблеми визначення його процесуального статусу в суді під час їх розгляду. Так, на процесуальне становище прокурора значно впливає організаційний принцип судочинства – здійснення пра-

восуддя тільки судом. Це виключає можливість наділення прокурора владними повноваженнями в процесі. Він не може давати суду будь-які вказівки, визначати будь-чию поведінку. Найбільш цілеспрямований вплив на формування правового статусу прокурора в суді мають функціональні принципи судочинства: диспозитивність, змагальність і рівноправність сторін. Отже, підтримуючи в суді заявлені позовні вимоги, прокурор є самостійним учасником процесу, наділеним правами сторони, яку представляє. Тож прокурор завжди представляє інтереси держави і має самостійне процесуальне становище, яке повинно відповідати вимогам чинного законодавства.

Аналізуючи вітчизняну законодавчу та наукову практику, доходимо висновку про неоднозначність визначення статусу прокурора під час реалізації процесуальних повноважень в ході представництва інтересів громадянина в суді. Так, в одних випадках прокурор виступає як представник особи, в інших – як окремий суб'єкт, наділений процесуальними повноваженнями сторони, яку представляє.

Варто погодитися з М. Руденком, який зазначає, що, звертаючись до суду із заявою про захист прав громадян та державних інтересів, прокуратура реалізує конституційну функцію представництва інтересів громадянина або держави у суді. Прокурор – особливий суб'єкт цивільного процесу, і його участь у цивільному судочинстві – це необхідність виконання функції представництва інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [5]. Тобто функція представництва інтересів в суді є для органів прокуратури конституційною.

На наш погляд, у всіх випадках під час представництва інтересів громадянина в суді прокурор не може представляти лише особу. Він також представляє державу, реалізуючи законодавчо закріплені принципи верховенства права, законності, правопорядку, які є невід'ємними складовими інтересів демократичної держави. За таких обставин було б доцільно законодавчо визначити порядок подальшого представництва інтересів держави в разі відмови позивача від позову.

Крім того, зважаючи на визначений Законом України «Про прокуратуру» перелік категорій осіб, інтереси яких уповноважений представляти прокурор, варто закріпити в процесуальному законодавстві обов'язок суду повідомляти прокурора про розгляд справ за заявами, спір у яких стосується прав та інтересів неповнолітніх, інвалідів, недієздатних або частково недієздатних, безвісно

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

відсутніх, за заявами про відшкодування збитків за рахунок Державного бюджету України, про поновлення на роботі осіб, звільнених з підприємств (установ чи організацій) будь-якої форми власності, про виселення без надання іншого житла тощо, аби за результатами вивчення таких справ та наявності підстав прокурор мав об'єктивну можливість реалізувати повноваження, передбачені ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру».

На сьогодні участь прокурора у розгляді окремих категорій справ з цього переліку забезпечується шляхом надіслання до суду листів з проханням повідомляти прокурора про судові засідання. Але, на жаль, на практиці такі листи часто залишаються поза увагою судів.

Отже, наявна нормативно-правова неврегульованість окремих аспектів діяльності орга-

нів прокуратури в сфері представництва інтересів громадян, зокрема щодо представництва іншими суб'єктами прав громадян, які не можуть захищати свої права в суді через фінансову неспроможність, однозначного визначення статусу прокурора в судовому процесі, приводів та підстав для представництва інтересів громадянина в суді, обов'язкової участі в окремих категоріях справ, – не дає змоги повною мірою прокурорам реалізовувати конституційну функцію представництва інтересів громадянина в суді. На нашу думку, системне нормативне врегулювання висвітлених проблем забезпечить належну реалізацію прокурором повноважень, виконання покладених функцій і найголовніше – повноцінний захист прав та свобод громадян, інтересів держави в цілому.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1991 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
2. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
3. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
4. Про безоплатну правову допомогу: закон України від 2 червня 2011 року №3460-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
5. Руденко М. Форми представництва прокурора в цивільному процесі / М. Руденко, Т. Дунас // Юридичний вісник України. – 2006. – №46. – С. 47–53.

Юлія МАЛАШУЧ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН У СУДІ

Резюме

Розглянуто проблемні питання представництва прокурором інтересів громадян в суді, а також запропоновано шляхи їх вирішення. Визначено основні напрями нормативного врегулювання питань представництва прокурором інтересів громадян у суді.

Юлія МАЛАШУЧ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В СУДЕ

Резюме

Рассмотрены проблемные вопросы представительства прокурором интересов граждан в суде, а также предложены пути их решения. Определены основные направления нормативного регулирования вопросов представительства прокурором интересов граждан в суде.

Yulia MALASHUCH

ACTUAL ISSUES OF IMPROVEMENT OF REPRESENTING CITIZENS' INTERESTS IN COURT BY PROSECUTOR

Summary

The paper considered main issues of representation citizens interests by prosecutor in court, and suggested their solutions, identified key areas of legislative regulation of representation interests of citizens by prosecutor.