



Михайло ГАВРИЛЮК,

*заступник Генерального прокурора України,
державний радник юстиції 2 класу,
заслужений юрист України*

ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ

Ключові слова: прокурор; представництво інтересів громадян; функції прокуратури; суд.

Існування сучасної, соціально спрямованої правової держави немислиме без ефективного судового захисту прав, свобод та інтересів громадян, суспільства і держави. Саме суд є тією інституцією, яка приймає остаточне рішення в правових спорах у межах національної правової системи. При цьому невід'ємна складова механізму судового захисту – реалізація прокуратурою у випадках, визначених законом, функції представництва інтересів громадян та держави в суді, яка зазначена у ч. 2 ст. 121 Конституції України та ч. 2 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру».

Питання про роль прокурора поза кримінальною сферою, зокрема й підстави для участі в судах, обсяг повноважень упродовж останніх років активно обговорювалися не лише в Україні, а й на міжнародному рівні – на IV Конференції генеральних прокурорів країн Європи в Братиславі (Словацька Республіка) у 2003 році, у Целле (Німеччина) в 2004 році, в Будапешті (Угорщина) у 2005 році, в Москві у 2006 році, а також Санкт-Петербурзі у 2008 році (Російська Федерація).

У Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) №3 (2008) «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права», зробленому на підставі узагальнення існуючого в країнах Європи досвіду, наголошено: «... діяльність прокурорських служб за межами кримінального права визначається насамперед потребою суспільства у належному захисті прав людини та державних інтересів» (п. 29), а компетенція прокурорів має «... якомога точніше регулюватися законом» (п. 34 d)*. Більш предметно про участь прокурорів у судовому захисті йдеться в Реко-

ментації КМ РЄ (2012) 11 про роль прокурорів поза сферою кримінального судочинства:

– місією державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя має бути представництво загальних або громадських інтересів, захист прав людини та основних свобод, а також підтримка верховенства права (п. 2 розділу В. «Місія державних прокурорів»);

– обов'язки та повноваження державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя мають завжди встановлюватися у законодавстві й чітко визначатися з метою уникнення будь-яких двозначностей (п. 3 розділу С. «Загальні принципи»);

– державні прокурори мають здійснювати свої обов'язки та повноваження за межами системи кримінального правосуддя у повній відповідності до принципів законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості (п. 4 розділу С.);

– повноваження державного прокурора на початок судових проваджень або дію як відповідь не повинні порушувати принцип рівноправ'я сторін у провадженні (п. 12 розділу D. «Принципи, що застосовуються до конкретних обов'язків та повноважень державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя»);

– у випадках, коли державний прокурор представляє інтереси певної особи, вона повинна мати право на участь у провадженні, але це не повинно завадити державному прокурору залучитися стороною провадження, коли йдеться про загальні або громадські інтереси (п. 15 розділу D.);

– права державного прокурора на подання апеляції або вимогу іншого перегляду судового рішення судом вищої інстанції не повинні відрізнятися від аналогічних прав, що мають інші сто-

* Висновок Консультативної ради Європейських прокурорів (CCPE) №3(2008), прийнятий на третьому пленарному засіданні (Страсбург, Франція, 15–17 жовтня 2008 року).

рони провадження, і повинні реалізуватися на аналогічних умовах, включаючи часові межі на подання апеляції (п. 16 розділу D.).

Згідно з положеннями п. 16 розділу D. Рекомендації КМ РЄ (2012) 11 Законом України від 20 грудня 2011 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» були внесені зміни, зокрема, до ч. 2 ст. 93, ст. 110 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України), ч. 3 ст. 297, ст. 328 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України), ст. 189, ст. 214 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), якими встановлено однорічний (присікальний) строк для оскарження прокурором, органами державної влади й органами місцевого самоврядування рішень судів у апеляційному та касаційному порядкух. При цьому для інших учасників процесу таких строків встановлено не було. Відтак, прокурор, органи державної влади мають менший обсяг прав порівняно з іншими учасниками процесу.

Ці положення мають бути переглянуті як такі, що не відповідають, по-перше, основним засадам (принципам) судочинства, передбаченим у ст. 129 Основного Закону України, ст. 4-2 і ч. 1 ст. 22 ГПК України, п. 3 ст. 7 та ч. 1 ст. 10 КАС України тощо, а саме: рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом; по-друге, ч. 1 ст. 35 Закону України «Про прокуратуру», в якій закріплено, що прокурор має рівні права з іншими учасниками процесу; по-третє, Положенням п. 16 Рекомендації.

Прокурор може оскаржувати рішення суду не лише в інтересах держави, а й в інтересах громадян, які неспроможні з різних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Відповідно, ці норми створюють процесуальні перешкоди для ефективної прокурорської діяльності та обмежують права саме соціально вразливих верств населення.

Згідно з минулорічними змінами, внесеними до Закону України «Про прокуратуру» та процесуального законодавства, на реалізацію положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів відбулося корегування представницької функції. Так, встановлено вичерпний перелік підстав для представництва інтересів громадян – неспроможність захистити свої права через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність

або обмежена дієздатність. Наявність зазначених підстав має бути обов'язково підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів. При цьому відповідно до п. 4 Прикінцевих і Перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» органи прокуратури можуть здійснювати представництво у суді інтересів громадян з такої підстави, як їх неспроможність через свій матеріальний стан самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження – на території адміністративно-територіальних одиниць, де центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги не розпочали надання такого виду допомоги.

Змінено обсяг процесуальних повноважень прокурорів та передбачено право прокурора підтримувати поданий ним позов тоді, коли орган, в інтересах якого звернувся прокурор, від позову відмовився. Це має значення в тих випадках, коли посадовці вказаних органів самі сприяли порушенню закону.

Крім того, на практиці при виявленні беззаперечних грубих порушень закону у прокурорів виникали труднощі у визначенні позивача. В одних випадках не було уповноваженого державного органу, в інших – орган не був уповноважений звертатися до суду. Відповідно до внесених змін прокурор може звертатися до суду самостійно, набуваючи статус позивача.

З метою вирішення питання про наявність підстав для ініціювання перегляду судових рішень у справі, розглянутій без участі прокурора, вступаючи у розгляд справи за позовом (заявою, поданням) іншої особи, прокурор має право ознайомлюватись із матеріалами справи в суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що містяться у справі.

Розмежування компетенції між прокурорами різних рівнів при ініціюванні перегляду судових рішень дало можливість більш виважено реалізувати ці процесуальні повноваження. Зокрема, перегляд за нововиявленими обставинами можуть здійснювати прокурори не нижче обласного рівня, а право на внесення заяв про перегляд Верховним Судом України надано тільки Генеральному прокурору України та його заступникам.

Таким чином, вказані новели не лише адаптують національне законодавство до положень міжнародних документів, а й сприяють підвищенню ефективності роботи на представницькому на-

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

прямі та, як наслідок – посиленню рівня захисту прав, інтересів громадян, суспільства і держави.

Імплементация законодавчих новел у прокурорську практику потребувала напрацювання та нормативного закріплення нових механізмів реалізації повноважень з представництва в суді. Визначальним є новий галузевий наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадян або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень».

Цим наказом було визначено: пріоритети у представницькій діяльності – захист соціальних прав громадян, захист інтересів держави у бюджетній сфері та в сфері земельних відносин; джерела інформації для вжиття представницьких повноважень та деталізовано форми такої діяльності; особливу процедуру подання позовів в інтересах Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших органів центральної влади.

У наказі відображено закріплене в Законі розмежування компетенції між прокурорами різних рівнів щодо ініціювання перегляду судових рішень, що дало можливість більш виважено застосувати такий процесуальний важіль, та визначено методи виявлення рішень, постановлених без участі прокурора.

Враховуючи, що законодавцем прокурору надано право на отримання виконавчих документів у суді, в наказі закріплено механізми взаємодії прокурорів щодо отримання виконавчих документів, звернення їх до виконання та контролю за здійсненням виконавчих дій.

Крім того, Генеральною прокуратурою України з метою удосконалення організації роботи, раціонального використання кадрового потенціалу, підвищення ефективності виконання конституційної функції з представництва прокурором інтересів громадян та держави в суді у 2012–2013 роках проведено низку організаційних та структурних змін, які дали змогу галузевим управлінням прокуратур обласного рівня більше

уваги приділяти організаційно-методичній роботі з прокурорами міської та районної ланок.

Для забезпечення своєчасного вивчення документів прокурорського реагування та підвищення їх якості Генеральним прокурором України видано наказ №64 «Про заходи щодо удосконалення представницької діяльності органів прокуратури» та запроваджено формування електронних наглядових проваджень за позовами прокурора у комп'ютерному програмному комплексі «Єдина система статистики та аналізу роботи органів прокуратури України». Фактично створено механізм електронного документального забезпечення представництва, основна ідея якого – швидкість і мобільність в опрацюванні позовних матеріалів та судових рішень.

На сьогодні в Україні реалізація представницької функції набуває особливого значення, враховуючи не лише оптимізацію прокурорського нагляду поза межами кримінальної сфери, а й передусім те, що переважна більшість справ вирішується в судовому порядку. Практика свідчить про ефективність реалізації прокурорами представницьких повноважень, спрямованих на захист прав, інтересів громадян, суспільства та держави. Лише протягом першого півріччя поточного року судами задоволено вимоги прокурорів про стягнення 4,5 млрд грн, з них на захист інтересів держави – 4,3 млрд грн, у тому числі у земельній сфері – 1,7 млрд грн. Реально виконано рішень суду за позовами прокурорів на 3,1 млрд гривень.

Ці результати підтверджують, що представництво прокуратурою інтересів громадян та держави в судах набуває особливого значення і має подальші перспективи. Тож необхідно посилювати потенціал структурних підрозділів представництва, у тому числі їх кадрового забезпечення. Враховуючи, що реальне поновлення прав і законних інтересів громадян та держави можливе, як правило, лише в судовому порядку, представництву як конституційному напряму прокурорської діяльності й надалі приділяється посилена увага.

Михайло ГАВРИЛЮК

ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ

Резюме

Проаналізовано діяльність прокуратури щодо представництва інтересів громадян або держави в суді та окреслено шляхи удосконалення зазначеної функції.

Михаил ГАВРИЛЮК

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА
ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ
ПРОКУРАТУРЫ**

Резюме

Проанализирована деятельность прокуратуры, касающаяся представительства интересов граждан или государства в суде, и очерчены пути усовершенствования указанной функции.

Mikhail GAVRILUK

**REPRESENTATIVE OFFICE OF INTERESTS OF CITIZENS
OR STATE IN COURT AS CONSTITUTIONAL FUNCTION OF OFFICE
OF PUBLIC PROSECUTOR**

Summary

Activity of office of public prosecutor in relation to the representative office of interests of citizens or state in a court and expressed ways of perfection of the noted function is analysed.