



Ігор КОЗЬЯКОВ,

*проректор з наукової роботи Національної академії прокуратури України,
державний радник юстиції 3 класу,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України*

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

Ключові слова: *функція представництва прокуратури; форми представництва прокурором; порушення процесу в справі у суді; вступ у судовий процес прокурора; прокурор у виконавчому провадженні.*

Реформування прокуратури як органу державної влади і обговорення Венеціанською комісією та Консультативною радою європейських прокурорів проекту Закону України «Про прокуратуру» потребує проведення модифікації законодавчого та організаційного забезпечення прокурорської діяльності, спрямованої передусім на захист прав людини, зумовлює необхідність формування нових доктринальних підходів. У цьому зв'язку важливими є питання реалізації органами прокуратури функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, забезпечення повноти й ефективності використання прокурорами наданих законом повноважень.

Визначальної ролі у цьому аспекті набуває Рекомендація CM/Rec(2012) 11 Комітету міністрів Ради Європи про роль прокурорів поза системою кримінального правосуддя, прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2012 року [1]. У цьому міжнародному документі зазначено, що роль прокурора у національних правових системах може включати представництво загальних або публічних інтересів, зокрема надання юридичної допомоги приватним особам у захисті прав і основних свобод, представництво інтересів держави в судах, здійснення нагляду над державними органами й іншими юридичними організаціями та реалізацію консультативної функції в судах.

Питанням представництва присвячено чимало наукових досліджень [2; 3; 4; 5], проте з деяких аспектів реалізації вказаної конституційної функції органів прокуратури одностайності у підходах науковців та законодавця так і не досягнуто. Аналіз законодавства, літературних джерел, наукової інформації дає підстави зробити висновок про дискусійність окремих аспектів пред-

ставництва прокурором інтересів громадян та держави.

Отже, метою цієї статті є дослідження окремих проблем реалізації зазначеної функції прокуратури та формування наукових підходів щодо удосконалення реалізації прокурором функції представництва інтересів громадянина або держави в суді поза сферою кримінального судочинства в умовах реформування органів прокуратури.

Верховною Радою України 18 вересня 2012 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» (Закон від 18 вересня 2012 року №5288-IV). Вказаним нормативним актом дещо змінено підходи стосовно реалізації прокурором функції представництва інтересів держави та громадян в суді, проте зміст представницької функції прокурора законодавцем залишено без змін. Відповідно до ч. 1 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави в випадках, передбачених законом.

Водночас звужено підстави прокурорського представництва. Згідно з ч. 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» підставою представництва у 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.

Таким чином, підстави представництва обмежені певними категоріями громадян. Прокурор

позбавлений права представляти інтереси громадян, які не мають можливості захищати свої порушені чи оспорювані права через матеріальний стан, що певним чином зменшує правозахисний потенціал прокуратури. Зважаючи на низьку матеріальну забезпеченість громадян, неможливість оплачувати послуги адвокатів та відсутність на даний час сталого функціонування інституту безоплатної правової допомоги, право прокурора представляти інтереси вказаних верств населення було чи не єдиним можливим варіантом захисту та поновлення їх прав.

Враховуючи викладене, складно погодитись з науковцями, які пропонують виключити із законодавства положення щодо можливості звернення прокурора до суду із заявою на захист прав, свобод і законних інтересів громадянина, який з інших (крім конкретно передбачених) поважних причин не може сам звернутися до суду. Такий підхід обґрунтовується тим, що формальна наявність не обмежених будь-якими рамками «інших поважних причин», за яких громадянин сам не може звернутися до суду, породжує правову невизначеність та ставить під сумнів об'єктивність оцінки судом обґрунтованості даних причин [6, 53]. Посилаючись на досить широкий спектр повноважень прокурора в разі закріплення законодавцем формулювання «інших поважних причин» при визначенні суб'єктів прокурорського представництва, противники широкого правозахисного потенціалу прокуратури забувають, що суд у будь-якому випадку може зажадати від прокурора підтвердження того, що громадянин дійсно не здатний захищати свої права шляхом безпосереднього звернення до суду. А законодавче закріплення у ч. 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» обов'язку прокурора підтвердити обставини неспроможності документально виключає безпідставне звернення прокурора до суду в інтересах громадянина. За таких умов збереження зазначеного положення – обов'язку прокурора надавати суду докази наявності підстав для представництва інтересів громадянина у суді – вбачається доцільним.

Документами, що можуть підтвердити певну неспроможність громадян, є довідки про сім'ю, стан здоров'я, посвідчення інваліда, ветерана війни тощо. Звичайно, вказаний перелік не вичерпний. Водночас суд повинен обмежитись вивченням наданих документів і приєднанням їх до матеріалів справи, не вдаючись до власної оцінки наявних підстав для представництва

прокурором інтересів громадян, якими був обумовлений його вступ у справу. Вирішення питання про наявність підстав для представництва інтересів громадян необхідно залишати на розсуд самого прокурора.

Згідно із ч. 3 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень інтересів держави. Законодавець не вдається до спроби визначити види інтересів держави, які можуть бути порушеними, а також вказати причину їх порушення – протиправні дії фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою (як зазначалося в попередній редакції закону). Така позиція законодавця заслуговує на позитивну оцінку і має бути збережена у майбутній редакції Закону України «Про прокуратуру», оскільки, зважаючи на різноплановість діяльності держави та розгалуженість її інтересів, визначити чіткий перелік державних інтересів, які можуть бути порушеними, а також причину їх порушення, неможливо й недоцільно.

Відповідно до ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України) прокурор має право представляти в суді інтереси держави, самостійно визначаючи, в чому саме полягає порушення або загроза порушень інтересів держави. Однак право не визнає такого суб'єкта, як держава. У зв'язку зі спірним процесуальним становищем держави в науковій літературі висловлюється думка щодо необхідності доповнення ст. 28 ЦПК України та викладення її в такій редакції: «Здатність мати цивільні процесуальні права та обов'язки сторони, третьої особи, заявника, зацікавленої особи (цивільна процесуальна правоздатність) мають усі фізичні і юридичні особи, а також держава» [7, 393–394].

Внесення таких змін до цивільного процесуального законодавства вирішило б низку проблем і надало можливість державі виступати позивачем у справі, а прокурору – право представляти інтереси без необхідності визначення уповноваженого нею органу чи відповідного суб'єкта господарювання, як того вимагає Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року №3рп/99. Проте такі зміни не відповідають положенням ст. 11 ЦПК України, в якій передбачено, що суд розглядає цивільні справи не інакше як за зверненням фізичних чи юридичних осіб.

Вбачається коректним підхід законодавця, за якого підтримано пропозицію науковців щодо

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

надання прокурору права порушувати справи та вступати у справи в інтересах держави [8, 59]. Зокрема, в абз. 2 ч. 2 ст. 45 ЦПК України передбачено: якщо відсутній орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, або відсутні у нього повноваження щодо звернення до суду, прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі набуває статус позивача.

Проте не варто виключати випадки самоусунення органу державної влади від виконання повноважень щодо захисту інтересів держави, адже таке цілком можливо, оскільки завжди має місце особистісний фактор. Орган і підприємство очолює особа, яка може мати власну зацікавленість чи діяти в інтересах третіх осіб (наприклад, такі випадки досить поширені у реалізації рейдерських схем).

Слушною вбачається висловлена в науковій літературі думка щодо необхідності додати до об'єктів прокурорського захисту й захист прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління комунальною власністю [9, 62–63], що також має бути запроваджено у законодавство, яке регулює представництво прокурором інтересів держави та громадян у суді.

Зазначене обумовлює необхідність доповнення процесуальних кодексів нормою, яка передбачала б право прокурора на звернення до суду із заявою про захист інтересів держави не лише у випадках відсутності такого органу або відсутності у нього відповідних повноважень, а й коли органи державної влади, контролю та місцевого самоврядування, на які відповідними законодавчими актами покладено обов'язок захищати інтереси держави, не вживають для цього передбачених законом заходів.

Крім того, з метою уніфікації законодавства вказана норма має бути в обов'язковому порядку імплементована у Закон України «Про прокуратуру». Наявність порушення або загрози порушення інтересів держави та необхідність їх захисту, як і у разі представництва інтересів громадянина, має бути належним чином обґрунтована прокурором.

Розглядаючи форми представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, варто зазначити, що науковці висловлювали кілька точок зору з цього питання. Зокрема, одні з них визначають такі форми представництва прокурора, як досудове провадження (підготовка і звернення до суду із заявами та позовами); участь у розгляді в судах цивільних справ; внесення апеляційної та касаційної скарги або заяви про пере-

гляд рішення Верховним Судом України чи заяви про перегляд за нововиявленими обставинами [10, 202–203; 11, 77–81]. На думку інших вчених, представництво фактично існує у двох формах: порушення процесу в справі у суді; вступ у процес у справі на будь-якій стадії процесу [12, 161]. Також розрізняють такі форми представництва, як: порушення цивільного процесу в справі – звернення до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян та державних інтересів; внесення апеляційної і касаційної скарги на рішення, ухвалу суду; подача заяви про перегляд рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами або заяви про перегляд рішення Верховним Судом України; вступ у цивільний процес у справі на будь-якій стадії для надання висновків з метою виконання покладених обов'язків [13, 206–209].

Наведене свідчить про недостатню конкретизацію форм прокурорського представництва, що призводить до відсутності єдиного підходу до їх визначення у правовій науці. Крім того, правниками не вирішено питання щодо розмежування таких понять, як звернення прокурора до суду з позовом (заявою) та вступ прокурора у справу, відкриту в суді за зверненням іншої особи.

Розглядаючи вступ прокурора у справу, необхідно зазначити, що законодавець не обмежено право прокурора на вступ у справу інстанційністю її судового розгляду. Відтак, припустити, що така форма, як вступ прокурора у справу, розпочату за зверненням іншої особи, здійснюється на будь-якій стадії її розгляду, під час виконання будь-яких дій чи процедур і можлива як на стадії розгляду справи судом першої інстанції, так і під час її розгляду судом апеляційної, касаційної інстанцій, а також при перегляді рішень за нововиявленими обставинами та Верховним Судом України. У зв'язку з цим законодавець у ч. 5 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» передбачив право прокурора вступати у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі розгляду.

Другою формою вступу прокурора у справу є подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд рішення Верховним Судом України чи заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. Проте, якщо розглядати таку форму представництва, як вступ прокурора в уже розпочату справу за зверненням іншої особи, зазначимо, що в межах Закону України «Про прокуратуру» про вступ прокурора у справу можемо говорити у будь-якому випадку, тобто подання і апеляційної чи

касаційної скарги, і відповідних заяв про перегляд рішень є вступом прокурора у справу, відкриту судом за зверненням іншої особи.

Якщо ж ідеться про вступ прокурора у справу, відкриту судом за зверненням іншої особи, за нормами процесуального закону, то навряд чи можна говорити про те, що при поданні заяви про перегляд рішення Верховним Судом України чи перегляд за нововиявленими обставинами реалізується форма вступу прокурора в уже розпочату справу (саме у процесуальному розумінні), оскільки в цих випадках до суду оскаржуються судові рішення, ухвали, що набрали законної сили, тобто якими закінчено розгляд справи. Таким чином, у процесуальному розумінні недоцільно говорити про відкриту справу за зверненням іншої особи, швидше за все, може йтися не про вступ прокурора у відкритий процес, а про порушення ним цивільно-процесуальних правовідносин з метою реалізації представницької функції для захисту інтересів громадянина або держави.

Ухвалення судового рішення у справі не завжди може гарантувати реальне поновлення порушених прав і законних інтересів учасників процесу. Адже метою діяльності прокурора з представництва інтересів громадянина або держави є захист прав, свобод і законних інтересів громадян або держави в суді, їх поновлення шляхом реального виконання постановлених судом рішень; неабиякого значення набуває питання представництва інтересів громадян або держави під час виконання рішення суду, які є певним продовженням та логічним завершенням правовідносин, що виникли в результаті реалізації прокурором функції представництва.

Питання представництва прокурором інтересів громадян та держави під час виконання рішення суду потребує удосконалення законо-

давства та зумовлює необхідність внесення змін, якими передбачалося б право прокурора на участь у виконавчому провадженні не лише при виконанні виконавчого документа за заявою прокурора у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді, а й за необхідності представництва інтересів громадян та держави на стадії виконання рішення суду, особливо враховуючи, що за змістом більшості рішень Європейського суду з прав людини, які стосуються невиконання рішень національних судів, виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватись як складова судового розгляду. Той факт, що прокурор не вказаний серед учасників виконавчого провадження, свідчить: він не може належним чином виконувати представницьку функцію та реалізувати кінцеву мету своєї діяльності – захист і поновлення прав та інтересів громадян і держави.

Аналізуючи наведене вище, у Законі України «Про прокуратуру» необхідно передбачити такі форми прокурорського представництва, як звернення до суду з позовом (заявою, поданням); вступ у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі розгляду; ініціювання перегляду судових рішень, зокрема й у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; участь у розгляді справ; участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень суду.

Законодавче закріплення запропонованих положень щодо регулювання представництва інтересів громадян та держави у суді дасть змогу забезпечити їх максимальний захист і відповідатиме вимогам реформування прокуратури як органу державної влади, що висуваються Венеціанською комісією та Консультативною радою європейських прокурорів.

Список використаних джерел:

1. Рекомендація СМ/Рес (2012) 11 Комітета міністрів державам-членам о ролі прокурорів вне системи уголовного правосудия (принята Комитетом министров 19 сентября 2012 года на 1151-м заседании на уровне заместителей министров [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/files/documents/kmse.doc?>
2. Дунас Т.О. Прокурор у цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження: [навч. та наук.-практ. посіб. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / Т.О. Дунас, М.В. Руденко; за наук. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Руденка. – Х.: Харків юридичний, 2006. – 173 с.
3. Долежан В.В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х.: ІПК Генеральної прокуратури України, 1998. – С. 184–188.
4. Косюта М.В. Питання правового регулювання представницької функції прокуратури / М.В. Косюта //

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

- Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х.: ІПК Генеральної прокуратури України, 1998. – С. 189–194.
5. Чванкін С. А. Юридична природа представницької функції органів прокуратури за перспективним законодавством України / С. А. Чванкін // Часопис Київського університету права. – 2005. – №3. – С. 129–133.
6. Тарабрин Д. В. Об участии прокурора в гражданском судопроизводстве / Д. В. Тарабрин // Российская юстиция. – 2007. – №2. – С. 53–54.
7. Петровський А. В. Актуальні питання участі прокурора у справах про визнання правочинів недійсними у світлі нового цивільно-процесуального законодавства / А. В. Петровський // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2005. – Вип. 29. – С. 391–397.
8. Шморгун О. Участь прокурора у розгляді господарських справ / О. Шморгун // Вісник прокуратури. – 2003. – №11. – С. 57–60.
9. Дунас Т. Завдання представництва прокурора в цивільному процесі / Т. Дунас, М. Руденко // Юридичний журнал. – 2006. – №7.
10. Каркач П. М. Органи прокуратури України / П. М. Каркач, С. М. Іванов. – Х.: СПД ФО Валнярчук Н. М. – 2007. – 360 с.
11. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М. І. Мичко. – Донецьк: Донеччина, 2001. – 272 с.
12. Руденко Н. В. Оценка качества и эффективности деятельности прокурора по представительству интересов гражданина и государства в суде / Н. В. Руденко // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. – Х.: ІПК Генеральної прокуратури України, 1999.
13. Радченко І. П. Функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді згідно з Конституцією України / І. П. Радченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: тези доп. та наук. повід. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 року). – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2007 – С. 206–209.

Ігор КОЗЬЯКОВ

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

Резюме

Статтю присвячено дослідженню окремих проблем реалізації функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави у суді та формуванню наукових підходів щодо удосконалення реалізації прокурором зазначеної функції поза сферою кримінального судочинства в умовах реформування органів прокуратури.

Игорь КОЗЬЯКОВ

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОКУРОРОМ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ

Резюме

Статья посвящена исследованию отдельных проблем реализации функции представительства прокуратурой интересов гражданина или государства в суде и формированию научных подходов относительно усовершенствования реализации прокурором указанной функции вне сферы криминального судопроизводства в условиях реформирования органов прокуратуры.

Igor KOZYAKOV

PROBLEMS OF REALIZATION OF FUNCTION OF REPRESENTATION THE PROSECUTOR OF INTERESTS OF THE CITIZEN OR THE STATE IN COURT

Summary

Article is devoted to research of separate problems of realization of function of representation by prosecutor's office of interests of the citizen or the state in court and to formation of scientific approaches concerning improvement of realization by the prosecutor of the specified function out of the sphere of criminal legal proceedings in the conditions of reforming of bodies of prosecutor's office.