

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОБМЕЖЕННЯ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ У СУДІ ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

У статті розглядаються питання реформування функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру». Окреслюються основні напрями обмеження даної функції прокуратури, зокрема на досудовому етапі. Аналізуються перспективи реалізації прокурорами представницької функції в умовах дії нового Закону України «Про прокуратуру».

Ключові слова: прокурор, функції прокуратури, представництво інтересів громадян або держави в суді, досудове врегулювання, приводи і підстави представництва.

В статье рассматриваются вопросы реформирования функции представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде в соответствии с новым Законом Украины «О прокуратуре». Определяются основные направления ограничения данной функции прокуратуры, в частности, на досудебном этапе. Анализируются перспективы реализации прокурорами представительской функции в условиях действия нового Закона Украины «О прокуратуре».

Ключевые слова: прокурор, функции прокуратуры, представительство интересов граждан или государства в суде, досудебное урегулирование, поводы и основания представительства.

In article questions of reforming of function of representation by the prosecutor of interests of the citizen or the state in court according to the new Law of Ukraine «About prosecutor's office» are considered. The main directions of restriction of this function of prosecutor's office, in particular, at a pre-judicial stage are defined. Prospects of realization by prosecutors of representation function in the conditions of action of the new Law of Ukraine «About prosecutor's office» are analyzed.

Key words: the prosecutor, prosecutor's office functions, representation of interests of citizens or the state in court, pre-judicial settlement, occasions and the representation bases.

Постановка проблеми. У зв'язку із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. істотних змін зазнала конституційна функція прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави у суді. Дані зміни здебільшого пов'язані із обмеженням реалізації цієї функції, передусім стосовно досудового етапу представництва, підстав його реалізації тощо. Зазначені обмеження потребують належної теоретичної оцінки, що визначає актуальність обраної теми.

© Шандула О. О., 2015

Огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми. Питання представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді в різний час були предметом наукових досліджень таких учених, як В. С. Бабкова, В. В. Долежан, Т. О. Дунас, П. М. Каркач, М. В. Косюта, А. В. Лапкін, М. В. Руденко та ін. Разом з тим проблеми обмеження функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави у суді відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру» досліджені недостатньо.

У зв'язку з цим автор ставить собі за мету заповнити ці теоретичні прогалини, окреслити межі реалізації прокурором функції представництва на досудовому етапі і надати пропозиції наукового та методичного характеру щодо ефективного виконання наданих прокурору в цих межах повноважень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оцінюючи новації Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., дослідники доходять обґрунтованого висновку щодо того, що він суттєво реформував функціональну модель української прокуратури, обмеживши її рамками конституційних функцій прокуратури, що відповідає побажанням Ради Європи і слугуватиме наближенню української прокуратури до міжнародних стандартів функціонування цього органу [1, с. 178]. Проте, з іншого боку, ці зміни обмежують правозахисний потенціал прокуратури, що особливо виразно виявляється на прикладі функції представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Функція представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Вона має яскраво виражену правозахисну спрямованість, оскільки передбачає захист прокурором невизнаних, оспорюваних або порушених прав громадян та/або інтересів держави, що здійснюється у судовому порядку в тих випадках, коли з використанням інших наданих прокуратурі повноважень захистити чи поновити ці права та інтереси неможливо [2, с. 122]. Статистичні показники свідчили про високу ефективність реалізації даної функції на практиці у попередній період. Приміром, упродовж 2014 р. прокуратурою при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави було пред'явлено до суду заяв і позовів на загальну суму 13 млрд 864 млн 542 тис. грн, бу-

ло задоволено позовів і заяв на суму у 9 млрд 12 млн 633 тис. грн [3]. Проте саме ця функція зазнала найбільш суттєвих обмежень відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру».

Аналізуючи міркування, якими керувався законотворець при регламентації зазначених обмежень, слід зазначити, що вони зводилися до необхідності пересмислення ролі прокуратури у захисті інтересів держави та суспільства, позбавлення прокуратури надмірних повноважень та зосередження основної уваги на питаннях, пов'язаних із кримінальним судочинством, яких вимагають сучасний стан розвитку суспільних відносин та адаптація національного законодавства до європейських норм. Відповідно, як впливає із Пояснювальної записки до проекту Закону «Про прокуратуру», обсяг повноважень прокурора мав стати аналогічним комплексу прав адвоката при наданні правової допомоги. Також було передбачено вичерпний перелік підстав для здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді. Отже, роль прокурора у сфері представництва інтересів держави отримала допоміжний характер по відношенню до профільних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які самостійно звертатимуться до суду. Одночасно з метою забезпечення представництва інтересів громадян у суді і зменшення повноважень прокурора у цій сфері було передбачено посилення ролі інституту безоплатної правової допомоги, а також розширення відповідної компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки за європейськими стандартами омбудсмен розглядається як набагато кращий інститут для представництва інтересів громадян, ніж прокуратура. Ураховуючи такі зміни, представництво прокурором інтересів громадянина в суді збережено лише в частині представництва інтересів неповнолітніх, недієздатних чи обмежено дієздатних осіб, які неспроможні самостійно захистити свої права. Як

обов'язкову умову для здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави в суді закон передбачив також необхідність обґрунтування прокурором наявності підстав для такого представництва [4]. Тобто основним напрямом законодавчих змін в аспекті врегулювання функції представництва було її суттєве обмеження на рівні підстав, повноважень прокурора, а також правових засобів їх реалізації.

Водночас, як зауважує В. С. Бабкова, було розширено обсяг представницької функції прокуратури, оскільки у новому Законі України «Про прокуратуру» йдеться про процесуальні та інші дії, спрямовані на захист інтересів громадянина або держави, не лише у суді, а загалом, тобто як у судовому процесі, так і поза ним, що є логічним з огляду на включення до представницької діяльності прокуратури досудового етапу (встановлення підстав представництва та досудове врегулювання), а також участі прокурора у виконавчому провадженні [5, с. 3]. Мова йде про те, що згідно із ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» 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 їх копії. У разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений 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, держав-

них 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.

Логічним продовженням цих повноважень було передбачене ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» право прокурора з метою вжиття заходів з досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави після підтвердження судом підстав для представництва направити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина чи держави, звернення, що містить викладення обставин та вимог, передбачених процесуальним законом, про можливість досудового врегулювання спору. Протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання звернення прокурора відповідна особа мала право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулювання спору. У разі неврегулювання спору у досудовому порядку прокурор наділявся правом звертатися до суду із позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою заяви прокурора.

Зазначені положення стали предметом критики з боку експертів Ради Європи, які у п. 88 Коментарів щодо Закону України «Про прокуратуру» зазначали, що, хоча в них більше не наводиться перелік конкретних заходів, які міг би запропонувати прокурор, вони не встановлюють жодних обмежень для того, що може бути запропоновано, і досі сформульовані таким чином, щоб бути більше схожими на примус, ніж на переговори. Це може призвести до несправедливої переваги. Тому здійснення цього повноваження, яке фактично не є необхідним, якщо особа є представником у цивільному процесі, потрібно тримати під контролем, хоча його вилучення буде більш підходящим рішенням [6].

Вітчизняний законодавець дослухався до цих зауважень і через деякий час після прийняття Закону України «Про прокуратуру» вдався до його корегування, одним із аспектів якого стало звуження обсягу досудових повноважень прокурора. Так, Законом № 578-VIII від 02.07.2015 р. ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» було взагалі виключено з його тексту. Як наголошує у науково-практичному коментарі до Закону А. В. Лапкін, законодавець вбачив у можливості вжиття заходів досудового врегулювання збереження елементів «загального нагляду», зокрема такого акта реагування прокурора, як подання, тому вирішив позбавити прокурора права ініціювати досудове врегулювання. Однак через це прокуратура була позбавлена достатньо ефективного інструменту усунення порушень закону, який у відповідних випадках був більш оперативним і дієвим, ніж звернення до суду, а також не створював загрози неправомірного впливу прокурора на його адресата, оскільки не мав обов'язкової до виконання сили [7, с. 204].

З цими міркуваннями слід погодитися і наголосити, що підхід до вирішення цього питання Директорату з прав людини, а також вітчизняного законодавця

викликає заперечення, оскільки скасовані положення Закону не надавали прокуророві жодних імперативних повноважень у сфері досудового врегулювання. Закон вказував на можливість направлення такого звернення лише «після підтвердження судом підстав для представництва», тобто під безпосереднім контролем суду. Тому можна вважати, що направлення відповідного звернення допускалося лише після порушення провадження у відповідній справі (найчастіше, адміністративній, оскільки стороною отримання такого звернення є суб'єкти владних повноважень).

Таке звернення не зачіпало інтересів приватних осіб, оскільки могло мати адресатом лише котрогось із визначеного кола суб'єктів, а саме: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, військові частини, суб'єкти державного та комунального секторів економіки, органи Пенсійного фонду України та фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування. З цього можна зробити висновок, що воно могло бути звернено лише до суб'єктів публічного права, тоді як щодо фізичних осіб, підприємств, установ та організацій приватної форми власності, ЗМІ, об'єднань громадян тощо прокурор був позбавлений права на досудове врегулювання і міг реалізувати вимоги до них лише в судовому порядку. Звернення могло бути направлено саме щодо тих суб'єктів, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина чи держави, тобто які виступатимуть відповідачами у майбутньому процесі. Підставою звернення могли виступати як ті рішення, дії чи бездіяльність зазначених суб'єктів, які ймовірно (на думку прокурора, оскільки остаточне рішення з цього питання приймає суд) порушують законні інтереси громадянина чи держави, так і ті, що лише створюють потенційну загрозу такого порушення.

Відповідна особа, до якої було направлене звернення, мала право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулювання спору протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання звернення прокурора. Фактично, протягом зазначеного строку сторони також могли вступити у консультації стосовно корегування заходів, які вимагав вжити прокурор, або їх відтермінування, якщо для цього необхідно більше часу, проте у межах місячного строку з дня отримання відповідною особою звернення прокурора. Повноту та своєчасність вжиття заходів прокурор міг оцінювати на власний розсуд.

Внесення прокурором звернення про можливість досудового врегулювання спору не було обов'язковим для прокурора, як і його виконання не визнавалося обов'язковим для суб'єкта, якому воно направлено. Необхідність внесення звернення, як і зміст заходів, які необхідні для досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави, прокурор визначав на власний розсуд, керуючись внутрішнім переконанням, в основі якого лежать фактичні обставини справи та вимоги закону. Надаючи прокурові дану можливість, законодавець виходив із того, що в окремих випадках досудове врегулювання є більш простим і оперативним, ніж судове вирішення спору. Разом з тим в ситуаціях, коли прокурор вбачає безперспективність внесення подібного звернення, він безпосередньо міг звернутися до суду. Направлення звернення передбачало саме добровільне позасудове усунення допущених порушень суб'єктом, який їх допустив. В іншому випадку, у разі неврегулювання спору у досудовому порядку прокурор мав звернутися до суду із позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою заяви прокурора. Таким чином, вжиття прокурором відповідних заходів досудового врегулювання мало

характер саме пропозиції, а не примусу, і не створювало для об'єкта, до якого були направлені, жодних обов'язків, що могли б розцінюватися як посягання на його свободу чи інтереси.

Виключивши із Закону «Про прокуратуру» відповідні положення, законодавець не передбачив будь-якої їх альтернативи. Таким чином, єдиний шлях реагування прокурора на виявлені порушення – це звернення до суду, навіть в тих випадках, коли воно є недостатньо дієвим і оперативним засобом усунення порушень закону, оскільки інших правових засобів закон прокуратурі не надає.

Іншим обмеженням функції представництва, що може створювати серйозні проблеми у її реалізації, є встановлена ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» необхідність обґрунтування прокурором наявності підстав для представництва у суді, а також можливість для прокурора здійснювати представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Таким чином, прокурор може реалізувати процесуальні повноваження відповідної сторони процесу виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Проте, як слушно зауважує В. С. Бабкова, проблема полягає у тому, що процесуальне законодавство не встановлює форми такого підтвердження з боку суду та порядку його надання прокуророві. Отже, дані питання повинні бути додатково урегульовані на законодавчому рівні [8, с. 144]. Без такого урегулювання будь-які форми підтвердження судом підстав представництва, напрацьовані практикою, можуть оскаржуватися і визнаватися незаконними, що не лише ставитиме під сумнів результати представництва прокурорами інтересів громадянина або держави у конкретних справах, а й взагалі унеможливитиме здійснення прокурорами навіть тих обмежених повноважень у межах представ-

ницької функції, що на сьогодні надані їм законом.

Висновки. Доводиться констатувати значне і недостатньо виправдане обмеження функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, яке має місце відповідно до Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 16 липня 2015 р. Необхідно

висловитися за подальше законодавче врегулювання досудового етапу представницької діяльності прокуратури, зокрема щодо повернення прокурорам можливості вживати заходів досудового врегулювання спору, а також скасування необхідності отримання прокурором підтвердження суду щодо наявності підстав представництва.

Література

1. Трагнюк Р. Р. Реформування функцій прокуратури України за новим Законом «Про прокуратуру» / Р. Р. Трагнюк // Юрид. наук. електрон. журнал. – 2015. – № 3. – С. 176–179.
2. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін. – Вид. 3-тє, змін. та допов. – Х. : Право, 2015. – 148 с.
3. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. – Заголовок з екрана.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.
5. Бабкова В. С. Деякі аспекти реформування функції представництва інтересів громадянина або держави в суді за новим Законом України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс] / В. С. Бабкова // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Вип. 1 (7). – Режим доступу: <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/index.php>. – Заголовок з екрана.
6. Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/CoE%20review%20of%20the%20Law%20of%20Ukraine%20on%20the%20PPS_Final%20Ukr%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/CoE%20review%20of%20the%20Law%20of%20Ukraine%20on%20the%20PPS_Final%20Ukr%20(2).pdf).
7. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.
8. Бабкова В. С. Деякі проблеми визначення приводів та підстав представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді за новим Законом України «Про прокуратуру» / В. С. Бабкова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Вип. 2. – Т. 3. – С. 141–145.