



**Віктор СУХОНОС,**

*декан юридичного факультету Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи» Національного банку України, державний радник юстиції 3 класу, доктор юридичних наук, професор*

**Петро МАЛАНЧУК,**

*доцент кафедри кримінально-правових дисциплін юридичного факультету Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи» Національного банку України, кандидат юридичних наук*



## **РЕАЛІЗАЦІЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ ЯК КОНСТИТУЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ В КОНТЕКСТІ ЧИННОГО ТА ПРОЕКТУ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»**

**Ключові слова:** становлення-реформування та заведення прокуратури України; представництво інтересів громадянина або держави в суді; Парламентська Асамблея Ради Європи; Венеціанська комісія; проект; види; підстави.

Потреба приведення положень Закону України «Про прокуратуру» у відповідність до вимог Конституції України й необхідність подальшої гармонізації законодавства про прокуратуру з урахуванням рекомендації ПАРЕ передбачають прийняття нового закону, що є надзвичайно важливим питанням для реформування системи кримінальної юстиції в цілому. У вересні 2012 року до Закону України «Про прокуратуру» було внесено зміни, згідно з якими суттєво обмежено повноваження прокурорів у некримінальній сфері. Відповідно до чинного законодавства про прокуратуру прокуратура є органом, який прямо чи опосередковано впливає практично на всі сфери діяльності в країні. Тому прийняття нового закону зумовить значні зміни, які не впливатимуть на діяльність профільних контролюючих органів та суб'єктів господарювання, і забезпечить реалізацію функції охорони закону, державно-правових відносин.

З проголошення України суверенною і незалежною державою розпочався новий етап розвитку прокуратури. Після прийняття та введення в дію з 1 грудня 1991 року Закону України «Про прокуратуру» й низки інших нормативних актів створено правову базу організації та діяльності органів прокуратури.

Виконуючи зобов'язання України перед Радою Європи, в нашій державі розпочато реалізацію комплексних демократичних реформ з інтеграції до Європейського Союзу. Для підготовки узгоджених пропозицій щодо реформування прокуратури 22 листопада 2012 року створено відповідну робочу групу при Адміністрації Президента України.

Прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» є нагальною потребою та надзвичайно важливим питанням для реформування системи кримінальної юстиції в цілому. Україна взяла на себе обов'язки щодо виконання рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи та Венеціанської комісії щодо створення прокуратури європейського зразка.

Метою статті є спроба проаналізувати чинний та проект нового Закону України «Про прокуратуру», підготовлений Адміністрацією Президента України та направлений 2 серпня 2013 року до Венеціанської комісії, з урахуванням рекомендацій ПАРЕ, в тому числі пункту 9: «З огляду на системні недоліки судової системи, Асамблея шкодує через те, що Україна не реформувала прокуратуру у відповідності до норм Ради Європи, в той час як ця реформа є одним із зобов'язань, прийнятих під час її вступу. Внаслідок цього прокуратура залишається надзвичайно сильною централізованою інституці-

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

єю з надмірними повноваженнями». Вважаємо за необхідне викласти власні погляди щодо правозахисної діяльності прокуратури та представництва нею інтересів громадянина або держави в суді.

Історія становлення та діяльності української прокуратури, яка вийшла з радянської, як інституту в незалежній Україні налічує понад 20 років. Історичні аспекти організації й діяльності прокуратури того часу висвітлено у працях Л. Давиденка, В. Долежана, О. Михайленка, В. Мурзи, В. Сухоноса, М. Якимчука та інших дослідників.

У 1991 році Україна одна з перших на пострадянському просторі прийняла Закон України «Про прокуратуру» та здійснювала свою діяльність у складний період змін в усіх галузях суспільного життя.

Прокуратура є організаційно самостійним державно-правовим інститутом влади, який не належить до жодної з її гілок. Представляючи в суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує винятково конституційні положення, закріплені в статтях 3, 13 Основного Закону України, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання.

Питання організаційно-правового забезпечення представницької діяльності органів прокуратури досліджено у наукових працях М. Гадіятової, В. Губенка, Т. Дунаса, Т. Корнякової, М. Косюти, Т. Маслової, М. Мичка, О. Михайленка, М. Руденка, В. Пшонки, О. Севрук, Г. Середи, В. Сухоноса, Ю. Трача, М. Штефана й інших.

Визначаючи правову природу представництва прокурора в судочинстві, необхідно враховувати сутність інституту прокуратури як органу, який здійснює функцію охорони закону, державно-правових відносин. Поняття «представництво», як зазначено у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, – це здійснення певних юридичних дій однією особою від імені іншої чи інших, виконання обов'язків або володіння правами представника установи, організації, що представляє чийсь інтереси [1, 695].

На думку С. Бичкової, представництво – це процесуальна діяльність особи (представника) у межах наданих їй повноважень, спрямованих на захист суб'єктивних прав, свобод та інтересів іншої особи, яка бере участь у справі від імені та в інтересах останньої [2, 62].

На думку професора Л. Давиденка, представництво належить розуміти як «діяльність прокуро-

ра, поєднану з його участю в судовому розгляді цивільних, господарських справ і справ про адміністративні правопорушення з метою захисту прав і законних інтересів окремої особи, громадян, держави, а також підготовкою й направленням до суду заяв та інших матеріалів, застосуванням інших дій щодо відновлення порушеного права окремої особи, громадян, держави» [3, 43, 44]. Представництву функцію прокурора своєрідно визначає і професор М. Косюта, розуміючи її як захист від неправомірних посягань щодо найважливіших соціальних цінностей, закріплених у Конституції України й інших актах законодавства [4, 135].

Професор М. Штефан розглядає представництво як процесуальну діяльність особи (представника, повіреного), спрямовану на захист суб'єктивних прав та захищених законом інтересів іншої особи, яка бере участь у справі, державних і громадських інтересів, а також сприяння суду у всебічному, повному й об'єктивному з'ясуванні обставин справи та постановленні законного та обґрунтованого рішення [5, 154].

Таким чином, під представництвом необхідно розуміти процесуальний спосіб реалізації спеціально уповноваженим державним органом – прокуратурою, а також юридичними та фізичними особами гарантованого ст. 55 Конституції України й іншими нормативно-правовими актами права на судовий захист.

Згідно зі ст. 20 чинного Закону України «Про прокуратуру», виявляючи порушення закону, прокурор або його заступник у межах своєї компетенції має право звертатися до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Зазначимо, що у ст. 36-1 вказаного вище Закону визначено підстави представництва прокурором інтересів держави, а саме: наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або державою.

Усі види представництва в суді закріплено в ст. 2 чинного Господарського процесуального кодексу України, ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України.

Визначаючи правову природу представництва в судочинстві, розглянемо Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року в справі №1-1/99 (Рішення Конституційного Суду

України), в якому зазначено, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших – потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, гарантування державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо.

Зважаючи, що «інтереси держави» є оціночними поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

У резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України йдеться про те, що прокурори та їх заступники подають до суду позови саме в інтересах держави, а не в інтересах підприємств, установ і організацій незалежно від їх підпорядкування та форм власності. Під поняттям «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах» потрібно розуміти орган державної влади чи місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади.

Однак у проекті Закону України «Про прокуратуру», підготовленому Адміністрацією Президента України й направленому 2 серпня 2013 року до Венеціанської комісії, запропоновано внесення змін до спеціальних нормативно-правових актів з метою позбавлення прокуратури функції нагляду у сферах, які не відносяться до кримінальної юстиції. Таким чином, з прийняттям зазначеного закону прокуратура не матиме права наглядових повноважень на внесення актів прокурорського реагування та нагляду в таких сферах, як порушення митного, трудового законодавства, норм про охорону здоров'я тощо. Враховуючи, що завдяки саме цим функціям прокуратура і стала тим органом, який

прямо чи опосередковано впливав практично на всі сфери діяльності суспільства, ці суттєві зміни мають на меті припинення впливу на діяльність профільних контролюючих органів та суб'єктів господарювання та залишення функції контролю за спеціально створеними контролюючими органами, такими як Міністерство доходів і зборів України, Міністерство охорони здоров'я України тощо.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 2 зазначеного проекту, реалізуючи одну з основних функцій, на прокуратуру покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, а у ст. 24 зазначено підстави представництва інтересів громадянина або держави в суді. У такому разі представництво реалізується в інтересах громадянина, який неспроможний захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а також у випадках заподіяння громадянину або державі шкоди внаслідок вчинення кримінального правопорушення чи іншого суспільно небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність. Визначено і підставу представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді, якщо їх захист не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Отже, з проекту нового Закону України «Про прокуратуру» вбачається звуження повноважень прокурора щодо здійснення судового представництва інтересів громадян і держави, функції якого буде покладено на органи місцевого самоврядування та адвокатуру. Нова процедура представництва інтересів громадян, які мають право на безкоштовну допомогу, позитивно вплине на захищеність певної категорії осіб і підвищить рівень їхньої довіри до інституту адвокатури.

З огляду на викладене необхідно констатувати звуження як функцій прокуратури взагалі, так і функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді зокрема. Однак, на нашу думку, доцільно було б одночасно зі звуженням сфери прокурорської діяльності розширити можливості щодо представництва.

#### Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1140 с.

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

2. Бичкова С. С. Цивільне процесуальне право України: навч. посіб. / С.С. Бичкова. – К.: Атіка, 2006. – 384 с.
3. Давиденко Л. М. Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України / Л.М. Давиденко // Право України. – 1997. – №6. – С. 43–46.
4. Косюта М. В. Прокуратура України: навч. посіб. / М.В. Косюта. – [2-ге вид., перероб. і доповн.]. – К.: Знання, 2010. – 404 с.
5. Штефан М. Й. Цивільне процесуальне право України: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / М.Й. Штефан. – К.: Ін Юре, 2005. – 624 с.

*Віктор СУХОНОС,  
Петро МАЛАНЧУК*

### РЕАЛІЗАЦІЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ ЯК КОНСТИТУЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ В КОНТЕКСТІ ЧИННОГО ТА ПРОЕКТУ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

#### **Резюме**

*Розглянуто питання становлення-реформування і завдання прокуратури України взагалі, реалізації функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді згідно з чинною Конституцією України і проектом Закону України «Про прокуратуру», міжнародними зобов'язаннями нашої держави зокрема. Досліджено правову природу представництва в судочинстві та правовідносини, в яких прокурор, реалізуючи визначені Конституцією України і законами України повноваження, здійснює в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів громадянина або держави. Досліджено види представництва. Проаналізовано певні підстави представництва інтересів громадянина або держави в суді згідно з проектом Закону України «Про прокуратуру» та відповідно до обов'язку з виконання рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи і Венеціанської комісії зі створення прокуратури європейського зразка.*

*Віктор СУХОНОС,  
Петр МАЛАНЧУК*

### РЕАЛИЗАЦИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ КАК КОНСТИТУЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ В КОНТЕКСТЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО И ПРОЕКТА НОВОГО ЗАКОНА УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ»

#### **Резюме**

*Рассмотрены вопросы становления-реформирования и задачи прокуратуры Украины вообще, реализации функции представительства прокуратурой интересов гражданина или государства в суде согласно действующей Конституции Украины и проекту Закона Украины «О прокуратуре», международным обязательствам нашего государства в частности. Исследована правовая природа представительства в судопроизводстве и правоотношения, в которых прокурор, реализуя определенные Конституцией Украины и законами Украины полномочия, осуществляет в суде процессуальные действия с целью защиты интересов гражданина или государства. Исследованы виды представительства. Проанализированы определенные основания представительства интересов гражданина или государства в суде согласно проекту Закона Украины «О прокуратуре» и в соответствии с обязанностью по выполнению рекомендаций Парламентской Ассамблеи Совета Европы и Венецианской комиссии по созданию прокуратуры европейского образца.*

*Victor SUKHONOS,  
Petro MALANCHUK*

### THE IMPLEMENTATION OF INTERESTS REPRESENTATION OF A CITIZEN OR THE STATE IN COURT AS THE CONSTITUTIONAL FUNCTION OF THE PUBLIC PROSECUTION IN THE CONTEXT OF THE CURRENT LAW AND THE DRAFT OF A NEW LAW OF UKRAINE «ON THE PUBLIC PROSECUTION»

#### **Summary**

*The article deals with the matters of the formation and reforming and the tasks of public prosecution of Ukraine in general, the implementation of the function of interests representation of a citizen or the state in court in accordance with the Constitution of Ukraine, current law of Ukraine and the draft of a new one «On Public Prosecution», the international obligations of our state, in particular. It was investigated the legal nature of representation in legal proceedings and legal relations, in which a prosecutor, realizing the powers, defined by the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine, performs legal proceedings in court to protect the interests of a citizen or the state. The types of representation were studied. It was analyzed certain foundations of the interests representation of a citizen or the state in court under the current law and the draft of a new law of Ukraine «On Public Prosecution» in accordance with the obligations to implement the recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the Venice Commission to establish Public Prosecution of European model.*