



**Сергій БАНАХ,**

*перший заступник прокурора Тернопільської області,  
старший радник юстиції*

## **ЗМІЦНЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ ЯК ГАРАНТА ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ**

**Ключові слова:** прокуратура; суд; представництво; інтереси громадянина.

У 2012–2013 роках Україна активізувала виконання взятих на себе в 1995 році зобов'язань щодо реформування та приведення функцій і повноважень органів прокуратури у відповідність до стандартів держав – членів Ради Європи [1, 120–131].

Нині вітчизняні вчені, юристи та практики працюють над розробкою проекту нового Закону України «Про прокуратуру», відкрито дискутують щодо майбутніх повноважень і функцій прокурора, в тому числі представництва інтересів громадян в суді, відповідності їх міжнародним принципам та стандартам, із врахуванням історичних традицій і чинного в Україні законодавства в галузі прав людини [2, 520–556].

Становлення правової держави залежить від успішного виконання прокуратурою конституційних функцій, а тому на сьогодні виникає об'єктивна потреба у зміцненні інституту представництва в органах прокуратури шляхом внесення змін у Закон України «Про прокуратуру» в частині зміни та розширення підстав і критеріїв представництва прокурором інтересів громадян в судах [3].

Представництво інтересів громадян в судах має давню історію, проте через постійну зміну принципів та різноманітність понять у соціумі потребує постійного вивчення і дослідження, а відтак, є актуальним.

Мета статті полягає у комплексному загальнотеоретичному аналізі чинного законодавства та виявленні проблем законодавчого забезпечення і регулювання його недосконалостей у практичному застосуванні, внесенні пропозицій до покращення та зміцнення цієї функції прокурора при здійсненні ним забезпечення прав людини і верховенства закону.

Відповідно до поставленої мети у дослідженні зосереджено увагу на вирішенні таких завдань:

– з'ясування поняття «інститут представництва» в органах прокуратури, встановлення джерел правового регулювання цього поняття;

– формування та уточнення поняттєво-термінологічного апарату у сфері підбору критеріїв та підстав представництва в органах прокуратури;

– комплексний теоретико-практичний аналіз окремих підстав представництва;

– дослідження юридичної природи інституту представництва за законодавством України;

– вивчення теоретичних і практичних проблем, розробка й обґрунтування рекомендацій і пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання та реалізації прав і обов'язків прокурора щодо його представництва в судах.

Значний внесок у розробку поняття «інститут представництва», його місця в правовій державі, цивільному, адміністративному та кримінальному провадженнях, в основному у контексті з іншими, близькими за тематикою дослідженнями, належить таким вченим-юристам: П. Шумському, М. Абрамову, М. Бородіну, Г. Васильєву, В. Дележану, М. Мичку, М. Руденку, В. Сапункову, Є. Суботіну та О. Червяковій, С. Фурсі, О. Хавіну та іншим.

У роботах цих науковців велику увагу приділено інституту представництва, але питання щодо визначення підстав представництва та їхніх критеріїв, доказів залишилися недостатньо дослідженими й узаконеними.

Наразі правовими джерелами представництва прокурором інтересів громадян в Україні є: Конституція України (ст. 121), Цивільний процесуальний кодекс України (ст. 45), Кримінальний процесуальний кодекс України (ст. 128), Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 60), Закон України «Про прокуратуру» (ст. 36-1), наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн «Про організацію роботи органів

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень», а також окремі закони, які належать до різних галузей права, та рішення Конституційного Суду України, постанови Пленуму Верховного Суду України, Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого адміністративного суду України, роз'яснення та листи зазначених судів.

Відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України однією із функцій, покладених на органи прокуратури України, є представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Представництво прокуратурою інтересів громадянина в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина у випадках, передбачених законом (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»).

У Конституції України та чинних процесуальних кодексах не конкретизовано випадки та підстави, коли прокурор може представляти в суді інтереси громадянина.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 8 квітня 1999 року №3рп/99 (справа про участь прокурора в арбітражному процесі) теж не дав офіційного тлумачення п. 2 ст. 121 Конституції України, зокрема слів «у випадках, визначених законом».

Принцип законності втілюється за умови існування механізмів його забезпечення. Одним із значущих показників такого механізму є чітка системна норма, що повинна бути закріплена в базовому законодавстві та визначати єдині для всіх підстави й критерії представництва прокурором інтересів громадян в суді та його повноваження.

З огляду на викладене Закон України «Про прокуратуру» повинен містити єдину систему норм, які чітко визначали б випадки здійснення прокурором від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина і держави з урахуванням конституційних принципів та позицій чинного законодавства.

Реформаторські зміни можуть бути виправдані лише тоді, коли вони ґрунтуються на досвіді й доцільності.

Останні зміни, внесені до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» Законом України від 18 вересня 2012 року №5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», на нашу думку, є вкрай невдалими.

Із прийняттям вказаного Закону законодавцем було виключено один із критеріїв неспроможності громадянина захистити порушені права – його матеріальний стан – та позбавлено прокурора права самостійно визначати інші поважні причини для представництва.

Окрім того, прокурора зобов'язано при зверненні до відповідного суду у позовній заяві обґрунтувати причини неможливості подання позову особисто особою, в інтересах якої подається позов, із наданням підтверджуючих документів.

Вважаємо, зазначені зміни прийняті без урахування аналізу законодавства та практики роботи прокурора, що ускладнює виконання ним представницької функції та звужує коло осіб, на захист яких може виступити прокурор.

Такі зміни позбавили соціально незахищених громадян (малозабезпечених, осіб без місця проживання, постійного заробітку, інших) з боку держави захисту в суді їх порушених чи оспорюваних прав або можливості реалізувати процесуальні повноваження. Посилання законодавця на прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу» не може бути виправданням зазначеного, враховуючи те, що п. 6 Прикінцевих та перехідних положень вказаного Закону, надання безоплатної вторинної правової допомоги для особи з низьким доходом в повному обсязі буде здійснюватися в Україні лише з 1 січня 2017 року [4].

На практиці виникають труднощі й при пред'явленні прокурором позову про відшкодування шкоди, завданої злочином, в інтересах фізичної особи, при визначенні причин та наданні суду доказів, за яких особа самостійно не має можливості пред'явити позов та захистити свої інтереси в суді.

Відповідно до статей 36, 128 КПК України цивільний позов може бути поданий прокурором у випадках, встановлених законом, тобто згідно зі ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру».

Зауважимо, що надання особі статусу потерпілої зобов'язує державу здійснювати її захист в процесі кримінального та цивільного провадження, а вимога суду додаткових доказів про неспроможність нею самостійно захистити свої права є неконституційною. Доцільніше було б врегулювати це питання на законодавчому рівні.

Водночас у п. 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» законодавець не зазначив формат і обсяг доказів, що надають прокурору підстави для представництва, які були б достатніми для прийняття судом справи до розгляду (довідки з уста-

нов, підприємств та організацій, експертизи, висновки спеціалістів, пояснення свідків, родичів тощо), адже на сьогодні правосуддя при прийнятті такого рішення ґрунтується на суб'єктивній оцінці.

Прикладом є справа гр. К., який звернувся до прокуратури Тернопільської області із заявою про те, що його незаконно звільнено з роботи, і просив прокурора вступити у розгляд справи в апеляційній інстанції, висловивши недовіру до об'єктивності суду при постановленні рішення. Однак апеляційним судом області було відмовлено прокурору у вступі в розгляд справи з мотивів, що скажник спроможний самостійно захистити свої права. Прийняте судом рішення на підставі закону позбавило можливості громадянина отримати захист з боку держави.

Прокурори, керуючись внутрішнім нормативним актом – 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», продовжують звертатись до суду з позовними заявами в інтересах малозабезпечених та осіб, які не отримують дохід. Проте порівняно з минулим періодом кількість справ в інтересах осіб цієї категорії зменшилася вдвічі.

Візьмемо за приклад позови (заяви) про стягнення заборгованості із заробітної плати.

Якщо впродовж 6 місяців 2012 року таких позовів пред'явлено органами прокуратури Тернопільської області 290 на суму 683 тис. грн, то в 2013 році за аналогічний період до суду скеровано лише 156 заяв на загальну суму 382 тис. грн, яких задоволено і реально виконано на суму понад 120 тис. гривень.

Важливою обставиною, яку має враховувати законодавець, є те, що прокурор здійснює представництво інтересів осіб, які потребують захисту, лише в правовому полі та на підставі закону.

Прокурор не може здійснювати представництво інтересів особи лише через її неспроможність, адже він не виконує функції адвоката. У разі відсутності правових підстав для задоволення позовних вимог громадян прокурор повинен відмовити у представництві.

Наприклад, в прокуратуру міста Тернополя звернувся С., який є інвалідом I групи, учасником бойових дій в Югославії, щодо представництва його інтересів у суді першої інстанції в цивільній справі за позовом до Державного підприємства спеціального зв'язку України про від-

шкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої здоров'ю.

Прокурором відмовлено заявнику у задоволенні клопотання з огляду на те, що причиною інвалідності особи стало хронічне прогресуюче нервово захворювання, пов'язане з виконанням інтернаціонального обов'язку, а не професійне захворювання чи нещасний випадок на виробництві. Такий вид захворювання не належить до страхових і не покладає відповідальності на роботодавця за погіршення здоров'я.

Практика свідчить, що звернення до прокуратури є найефективнішим засобом боротьби з неправомірними порушеннями. Проте написання позовної заяви та ведення справи у суді необхідно доручати фаховому юристу, оскільки судовий процес – це копітка процедура, недотримання якої (наприклад, вимога щодо строків) може призвести до програшу справи позивачем, навіть якщо він був правий.

Враховуючи ці міркування, представник – не фахівець з юриспруденції, адвокат не завжди є спеціалістом у вузькій галузі права, а тому позиція деяких науковців та практиків щодо позбавлення права прокурорського представництва особи, яка має адвоката або представника, помилкова.

Правильне рішення в такій ситуації прийняв прокурор міста Тернополя при розгляді звернення Б. щодо заміни його прокурором як первинного позивача (представника) в адміністративній справі №819/712/13 за позовом в інтересах сина М. до Дарницького районного управління Головного управління Державної міграційної служби України у місті Києві про визнання дій Дарницького РУГУ ДМС міста Києва протиправними та відновлення реєстрації М. за місцем проживання в місті Тернополі у зв'язку із тим, що заявнику не належить право вимоги.

З'ясовано, що М. є повнолітнім, проте страждає на стійкий психічний розлад здоров'я (хвороба Дауна), інвалід I групи, не визнаний судом недієздатним/обмежено дієздатним.

Незважаючи на те, що до справи було залучено представника особи та адвоката, прокурор прийняв рішення про вступ у розгляд справи та захист в суді порушених прав М.

Постановою суду позовні вимоги прокурора задоволено та зобов'язано Дарницький районний відділ Головного управління Державної міграційної служби України у місті Києві провести дії зі зняття з реєстрації місця проживання М. за адресою в місті Києві.

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Відновлення державою порушених прав хоча б однієї особи дає надію та віру сотні осіб.

М. Мичко зауважує: «... немає ніяких підстав з недовір'ям і тим більше з підозрою ставитись до того, що представники теорії прокурорського нагляду у більшості своїй пропонують поширювально тлумачити приводи і підстави для прокурорського представництва в суді. Зазначене вище – це аж ніяк не міркування відомчого характеру, а бажання максимально краще використати правозахисний потенціал прокуратури в інтересах громадян і держави» [5, 206–212].

На думку науковця і практика М. Руденка, «... визначення прокурором наявності інтересу у громадянина або держави і необхідності його захисту шляхом пред'явлення позову (заяви) не повинно піддаватись оцінці суддею при прийнятті справи до провадження» [6, 22–27].

Погоджуючись із цими ученими та практиками, вважаю за доцільне в новому законо-

давстві надати можливість прокурору самостійно визначати, чи є підстави для його втручання у той чи інший конфлікт, чи належить громадянин до категорії осіб, які потребують захисту з боку держави. Адже встановити у відповідних законодавчих актах усі випадки, коли прокурор може представляти в суді інтереси особи, неможливо, оскільки цей статус постійно змінюється, людина бере участь у численних правовідносинах, що регламентуються різними нормативними актами.

Водночас при прийнятті правової норми необхідно розуміти, що саме передбачення на законодавчому рівні чіткого переліку підстав представництва штучно обмежує та звужує правозахисний потенціал прокуратури.

Отже, ширші підстави доцільно було б систематизувати та зазначити у внутрішніх нормативно-правових актах, враховуючи актуальність і сучасність проблем, резонансність справ.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – С. 141.
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793 (із наступними змінами і доповненнями).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: закон України від 18 вересня 2012 року №5288-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №37. – Ст. 490.
4. Про безоплатну правову допомогу: закон України від 2 червня 2011 року №3460-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
5. Мичко М.І. Деякі проблеми представництва прокурором інтересів громадян і держави в суді // Вісник Вищого арбітражного суду України. – 1999. – №4. – С. 206–212.
6. Руденко М. Представницька функція прокуратури: сучасний стан та перспективи розвитку / М. Руденко // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: м-ли міжнар. наук.-практ. конф. – К., 2012. – С. 27.

*Сергій БАНАХ*

### ЗМІЦНЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ ЯК ГАРАНТА ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

#### **Резюме**

*Розглянуто проблеми, що виникають при виконанні прокурором конституційної функції – представництва інтересів громадян в суді, та запропоновано шляхи їх вирішення.*

*Сергей БАНАХ*

### УКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ КАК ГАРАНТА ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

#### **Резюме**

*Рассмотрены проблемы выполнения прокурором конституционной функции – представительства интересов граждан в суде, и предложены пути их решения.*

*Serhij BANAKH*

### STRENGTHENING OF INSTITUTE OF REPRESENTATIVE OFFICE BY THE PUBLIC PROSECUTOR OF INTERESTS OF CITIZENS IN A COURT, IS THE GUARANTOR OF BUILDING OF THE LEGAL STATE

#### **Summary**

*The problem questions of implementation of constitutional functions representative office of interests of citizens a public prosecutor are Considered in a court, determination of grounds for such representative office, and also the ways of their decision are offered.*