

# **ВІСНИК**

---

**НАЦІОНАЛЬНОЇ  
АКАДЕМІЇ  
ПРОКУРАТУРИ  
УКРАЇНИ**

**5(33)'2013**

**СПЕЦІАЛЬНИЙ ВИПУСК:** \_\_\_\_\_  
**Проблеми представницької діяльності  
органів прокуратури**

---

**Заснований**  
18 листопада 2005 року

**Головний редактор**  
Блажівський Є.М.

**Засновник**  
Національна академія  
прокуратури України

**Рекомендовано до друку**  
**та до поширення через**  
**мережу Інтернет**  
Вченого радою Національної академії  
прокуратури України  
(протокол №2 від 25 жовтня 2013 року)

**Видається 4 рази на рік**

**Рецензування статей**  
здійснено членами редакційної колегії  
журналу

**Передплатний індекс – 95295**

**Адреса редакції:**  
04050, м. Київ, вул. Мельникова, 81-б  
Тел.: (044) 206-00-51, 206-15-61  
E-mail: apu2005@ukr.net

**Свідоцтво**  
про державну реєстрацію —  
Серія КВ №13906-2879 ПР

**Журнал включене до переліку**  
**наукових фахових видань**  
**постановою Президії ВАК України**  
**від 27 травня 2009 року №1-05/2**

**УДК 343.166**

**ББК 67.9**

## **РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ**

**Пшонка Віктор Павлович**

Генеральний прокурор України,  
доктор юридичних наук, доцент

### **Головний редактор**

**Блажівський Євген Миколайович**

ректор Національної академії прокуратури України,  
доктор юридичних наук

### **Заступники головного редактора:**

**Дъомін Юрій Михайлович**

заступник Генерального прокурора України,  
доктор юридичних наук, професор

**Якимчук Микола Костянтинович**

перший проректор Національної академії прокуратури України,  
доктор юридичних наук, професор

### **Відповідальний секретар**

**Барандич Світлана Павлівна**

начальник редакційно-видавничого відділу  
Національної академії прокуратури України

### **Члени редакційної колегії:**

**Бандурка Олександр Маркович**

доктор юридичних наук, професор  
(Харківський національний університет внутрішніх справ)

**Велькова Маргарита Андріївна**

керівник прес-служби (Генеральна прокуратура України)

**Власова Ганна Петрівна**

кандидат юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

**Гриценко Іван Сергійович**

доктор юридичних наук, доцент

**Грошиевий Юрій Михайлович**

(Київський національний університет імені Тараса Шевченка)  
доктор юридичних наук, професор (Національний університет «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»)

**Долежан Валентин Володимирович**

доктор юридичних наук, професор  
(Національний університет «Одеська юридична академія»)

**Заболотна Лариса Василівна**

начальник Головного управління кадрового забезпечення та внутрішньої  
безпеки (Генеральна прокуратура України)

**Кальман Олександр Григорович**

доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

**Кієвець Олена Валеріївна**

доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

**Кіселичник Василь Петрович**

доктор юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

**Книженко Оксана Олександрівна**

доктор юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

**Коз'яков Ігор Миколайович**

доктор юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

**Копиленко Олександр Любоміович**

доктор юридичних наук, професор (Центральна виборча комісія)

**Косюта Михайло Васильович**

доктор юридичних наук, професор (Генеральна прокуратура України)

**Куц Віталій Миколайович**

кандидат юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

**Литвак Олег Михайлович**

доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

**Лісова Неля Валеріївна**

кандидат юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

**Малаяренко Василь Тимофійович**

доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

**Матвієць Анатолій Анатолійович**

кандидат юридичних наук (Національна академія прокуратури України)

**Мироненко Тетяна Євгенівна**

кандидат юридичних наук (Національна академія прокуратури України)

**Мірошниченко Сергій Сергійович**

доктор юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

**Молодик Володимир Вікторович**

кандидат юридичних наук (Національна академія прокуратури України)

**Наулік Наталія Степанівна**

кандидат юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

**Омельчук Василь Андрійович**

доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

**Попов Георгій Володимирович**

кандидат юридичних наук (Національна академія прокуратури України)

**Руденко Микола Васильович**

доктор юридичних наук, професор

(Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)

**Стефанчук Руслан Олексійович**

доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

**Титарчук Григорій Миколайович**

начальник Головного управління організаційного та правового забезпечення

(Генеральна прокуратура України)

**Толочко Олександр Миколайович**

кандидат юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

**Туркот Микола Семенович**

кандидат юридичних наук (Національна академія прокуратури України)

**Шемшученко Юрій Сергійович**

доктор юридичних наук, професор

(Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України)

**Штанько Артем Олександрович**

кандидат юридичних наук (Національна академія прокуратури України)

**Якимчук Наталія Яківна**

доктор юридичних наук, професор

(Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

## ЗМІСТ

<i>Михайло ГАВРИЛЮК</i>	
Представництво інтересів громадянина або держави в суді як конституційна функція прокуратури.....	5
<i>Ігор КОЗЬЯКОВ</i>	
Проблеми реалізації функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді .....	9
<i>Віктор СУХОНОС, Петро МАЛАНЧУК</i>	
Реалізація представництва інтересів громадянина або держави в суді як конституційної функції прокуратури в контексті чинного та проекту нового Закону України «Про прокуратуру» .....	14
<i>Олег КУЧЕР</i>	
Питання внутрішньої взаємодії органів прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді.....	18
<i>Тарас ДУНАС, Микола РУДЕНКО</i>	
Правовий статус прокурора у цивільному судочинстві: деякі проблеми.....	23
<i>Наталія НАУЛІК</i>	
Основні аспекти становлення та розвитку діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді.....	30
<i>Валерій КРАВЧУК</i>	
Особливості реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві .....	35
<i>Сергій БАНАХ</i>	
Зміцнення інституту представництва в органах прокуратури як гаранта формування правової держави .....	40
<i>Анатолій МАТВІЄЦЬ,</i> <i>Олександр ГОЛОВКІН, Олександр КОБЕЦЬ</i>	
Перспективи представницької діяльності прокурора у сфері охорони довкілля .....	44
<i>Андрій ФІГЕЛЬ</i>	
Особливості захисту житлових прав фізичних осіб у суді органами прокуратури .....	49
<i>Антон ОГІЄНКО</i>	
Проблемні питання представницької діяльності прокуратури в адміністративному судочинстві.....	54

---

## **ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013**

---

<i>Альона ОЛІФІР</i>	
Організаційно-правові засади	
представницької діяльності прокурора при здійсненні	
захисту інтересів держави у господарському судочинстві .....	60
<i>Вікторія УСТИМЕНКО</i>	
Правова основа представництва прокурором	
інтересів громадянина або держави в суді.....	65
<i>Петро ТОМІЛЕНКО</i>	
Проблеми організації діяльності прокурора	
щодо представництва інтересів громадянина	
або держави в суді.....	69
<i>Анастасія ГУСАРОВА</i>	
Окремі аспекти вступу прокурора у справу,	
відкриту судом за зверненням іншої особи.....	72
<i>Юлія МАЛАШИЧ</i>	
Актуальні питання удосконалення діяльності прокурора	
у сфері захисту інтересів громадян у суді .....	76



**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.

Снування 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 в 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 (Словачська 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-

мендації 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 відповідача не повинні порушувати принцип рівноправ'я сторін у провадженнях (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 провадженнях, але це не повинно завадити державному прокурору залишатися стороною проваджень, 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).

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

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

Згідно з положеннями п. 16 розділу Д. 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 порядках. 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 зasadам (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 захиstitи 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, недіездатність

або обмежена діездатність. Наявність зазначених підстав має бути обов'язково підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів. При цьому відповідно до п. 4 Прикінцевих і Переходних 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 виліски з неї, отримувати копії документів, що містяться у справі.

Розмежування компетенції між прокурорами різних рівнів при ініціюванні перегляду судових рішень дало можливість більш виважено реалізовувати 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.

Імплементація 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 вживання 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 відображене 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 позових 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 приділятися посиленна 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 зазначененої функції.

*Mikhail GAVRILOK*

**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.*



*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.

**P**еформування 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 громадянині 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 та іншими юридичними організаціями та реалізацію консультивативної функції в судах.

Питанням представництва присвячено чимало наукових досліджень [2; 3; 4; 5], проте з деяких аспектів реалізації вказаної конституційної функції органів прокуратури одностайністі 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 зазначененої функції прокуратури та формування наукових підходів щодо удосконалення реалізації прокурором функції представництва інтересів громадянині 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 громадянині або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянині або держави у випадках, передбачених законом.

Водночас звужено підстави прокурорського представництва. Згідно з ч. 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» підставою представництва у суді інтересів громадянині 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 обґрунтovується 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 закріplення законодавцем формулювання «інших поважних причин» при визначенні суб'єктів прокурорського представництва, противники широкого правозахисного потенціалу прокуратури забивають, 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 закріplення 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 придбанням 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 – противправні 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 правозадатність) 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 відповідатимуть 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 заяви 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).

Служною 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 скарг 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-який 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 скарг 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-який 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 единого 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 законодавцем 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-який 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

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

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 розрінюватись 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, порушений 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 даст змогу забезпечити їх максимальний захист і відповідати вимогам реформування прокуратури як органу державної влади, що висуваються Венеціанською комісією та Консультативною радою європейських прокурорів.

### Список використаних джерел:

1. Рекомендация CM/Rec (2012) 11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы 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. Должан В. В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / В.В. Должан // 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 Вапнярчук 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.

*Igor KOZYAKOV*

### **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ**

#### **Резюме**

Статтю присвячено дослідженняю 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.

*Igor KOZYAKOV*

### **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.



**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 завдання прокуратури України; представництво інтересів громадянині 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 ПАРЄ 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 сувереною 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 інтеграцією 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 рекомендації ПАРЄ, 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 інституцією».

## 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. Гайдятової, 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 чиєсь 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]. Представницьку 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

## **ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013**

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 оціночним 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, обґруntовує у позовній заяви 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 громадянині або держави в суді у випадках, визначених законом, а у ст. 24 зазначено підстави представництва інтересів громадяніна або держави в суді. У такому разі представництво реалізується в інтересах громадяніна, який неспроможний захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недостягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а також у випадках заподіяння громадяніну або державі шкоди внаслідок вчинення кримінального правопорушення чи іншого суспільно небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність. Визначено і підставу представництва прокуратурою інтересів громадяніна 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 громадяніна 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 громадянині 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, реалізовуючи визначені Конституцією України і законами України повноваження, здійснює в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів громадянині або держави. Досліджено види представництва. Проаналізовано певні підстави представництва інтересів громадянині 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.



**Олег КУЧЕР,**

начальник Головного управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень Генеральної прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу, заслужений юрист України

## ПИТАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

**Ключові слова:** прокуратура; представництво інтересів громадянина або держави; організація роботи; взаємодія.

**В**ідповідно до ст. 121 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яка, зокрема, здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом [1; 2].

Очевидно, результативність та ефективність діяльності з представництва багато в чому залежить від злагодженості відповідних структурних підрозділів і працівників прокуратур усіх рівнів, їх взаємодії. Можна стверджувати, що взаємодія є головною та обов'язковою умовою (елементом) організації прокуратури.

Водночас, якщо питання організації роботи прокуратури в цілому або за представницьким напрямом дослідники розглядали як у дисертаційних дослідженнях [3; 4; 5; 6; 7; 8], так і в публікаціях у періодичних виданнях [9; 10], монографіях, навчально-методичних розробках [11], то взаємодія як обов'язкова умова (елемент) організації представництва ще недостатньо охоплена відповідним аналізом. Таким чином, відсутність сучасних досліджень питань внутрішньосистемної взаємодії органів прокуратури з представництва інтересів громадян і держави в судах як ключового елементу організації роботи прокуратури на цьому напрямі спонукає до аналізу відомчої нормативної бази та практичної роботи прокуратури, формулювання пропозицій із удосконалення нормативного регулювання цієї складової організації роботи.

В юридичній літературі зазвичай розмежовують внутрішню та зовнішню взаємодію [12, 161; 13, 74; 14]. Взаємодія, що відбувається в межах єдиної прокурорської системи, – це внутрішня взаємодія. Вона проявляється у різних організаційних відносинах самої системи: централізації,

координації, рівності взаємодіючих суб'єктів тощо. Зовнішня (або міжвідомча) взаємодія прокуратури з органами державної влади, контролюючими та правоохоронними органами так само є важливою з огляду на ефективність прокурорської діяльності.

Аналіз прокурорської практики дає змогу зробити висновок про такі форми реалізації внутрішньої взаємодії: між підрозділами представництва прокуратур різних регіонів; між прокуратурою обласного рівня та прокуратурами районного рівня інших регіонів; між працівниками прокуратури, в якій немає окремого підрозділу представництва (район та окремі міста); між підрозділами представництва та іншими підрозділами в межах апарату однієї прокуратури (обласного рівня та Генеральної прокуратури України).

Отже, під внутрішньою взаємодією органів прокуратури з представництва інтересів громадян і держави в судах можна розуміти врегульовані відомчими актами відносини між прокуратурами різних рівнів; структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, а також прокуратурами обласного рівня; конкретними працівниками щодо підготовки, опрацювання та подальшої реалізації у суді матеріалів про виявлені порушення закону з метою захисту прав громадян та інтересів держави.

Найчастіше взаємодія реалізується у відносинах між структурними підрозділами апарату Генеральної прокуратури України та прокуратур областей, а також у кожній прокуратурі міста чи району між працівниками під час виконання ними службових обов'язків.

Правовою основою взаємодії структурних підрозділів апаратів є відомчі документи, зокрема Регламент Генеральної прокуратури України,

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

затверджений наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року №35, галузеві накази Генерального прокурора України та накази про розподіл обов'язків між працівниками.

Основні документи з питань взаємодії – наказ 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» (наказ №6 гн) та розпорядження від 10 липня 2006 року №58 «Про удосконалення взаємодії структурних підрозділів з питань представництва у судах» (розпорядження №58) [15].

Налагоджуючи взаємодію між працівниками прокуратури обласного підпорядкування, міста, де створено відділи з питань представництва, окрім розпорядження №58, необхідно керуватись вказівкою Генерального прокурора України від 9 січня 2007 року №1 «Щодо покращення організації участі у судах», розпорядженням прокурора відповідної області, а також наказом про розподіл обов'язків між прокурорсько-слідчими працівниками конкретної прокуратури. Щодо останнього, то в ньому доцільно (враховуючи те, що розпорядження №58 не регламентує взаємодію між працівниками прокуратури районного рівня) передбачити й обов'язок з підготовки матеріалів для пред'явлення позову за кожним працівником відповідно до напряму його діяльності із подальшою передачею зібраних документів працівнику, відповіальному за представницьку діяльність. Це посилює ретельність виявлення підстав для представництва (порушень), наслідком яких є застосування представницьких повноважень.

Для цієї форми взаємодії важливо керуватися порядком, зазначенним у п. 12 наказу №6 гн, та передбачити, що будь-який працівник прокуратури району, виявивши підстави для звернення до суду в інтересах громадян і держави, надає працівнику з представництва або до відділу представництва прокуратури міста – обласного центру відповідні матеріали з мотивованим висновком щодо необхідності застосування представницьких повноважень разом із документами, оформленими та засвідченими згідно з вимогами чинного законодавства, що подаються до суду як докази. Лише після відповідної резолюції керівника прокуратури ці мате-

ріали вивчаються щодо обґрутованості пропозиції висновку.

За необхідності на вимогу працівника чи підрозділу представництва працівник, який подав матеріали, зобов'язаний невідкладно надати додаткові матеріали для забезпечення позовів, заяв та інших процесуальних документів, що готуються для направлення до суду. Якщо наявні суттєві недоліки, що заважають своєчасно та якісно підготувати позовні матеріали, працівник прокуратури району чи начальник відділу представництва прокуратури міста повертає матеріали працівнику, який їх готував, разом із переліком питань, що потребують доопрацювання.

Працівник, якому повернуто матеріали, зобов'язаний протягом 10 днів усунути виявлені недоліки та повторно направити матеріали. У випадку неможливості їх усунення складається мотивована довідка, яку затверджує керівник прокуратури і копію якої надають працівнику з представництва чи підрозділу представництва.

Аналогічним є порядок взаємодії між структурними підрозділами прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України. При цьому необхідно враховувати можливість реалізації цими прокуратурами управлінських функцій стосовно підпорядкованих прокуратур: витребування додаткових матеріалів, доручення про проведення перевірок тощо.

Інша можлива форма взаємодії – між прокуратурами різних рівнів. Реалізація такої форми можлива при пред'явленні позовів в інтересах центральних органів влади, участі у розгляді справ судами, оскарженні незаконних судових рішень, а також ініціюванні питання про відповіальність суддів.

Так, упродовж 2012 року органами прокуратури пред'явлено 57 позовних заяв, стороною у яких є Кабінет Міністрів України. Судами задоволено 46 таких позовів. З урахуванням добровільного відшкодування відповідачами сплачено понад 1,1 млрд грн, у власність держави повернуто більш як 600 га землі вартістю майже 7 млн гривень\*.

Однак при цьому позови цієї категорії пред'явилися до суду без дотримання встановленого порядку, а у деяких регіонах навіть прокурорами районного рівня, що порушує вимоги вказівки Генерального прокурора України від 19 січня 2007 року №7, в якій зазначено: при

\* Лист-орієнтування Генеральної прокуратури України прокурорам обласного рівня та прирівняним до них від 13 лютого 2013 року №05/2/1-104вих-10Зокв-13.

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

пред'явленні позову в інтересах держави в особі Кабінету Міністрів України необхідно попередньо з'ясовувати позицію уряду. Позови цієї категорії необхідно пред'явити лише Генеральній прокуратурі України та прокурорам обласного рівня.

Повноваження щодо звернення до суду в інтересах держави в особі Верховної Ради України має виключно Генеральна прокуратура України. За наявності підстав для пред'явлення такого позову прокурори повинні направляти відповідні матеріали до Генеральної прокуратури України через прокуратури областей.

Про такий порядок пред'явлення позовів в інтересах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України йдеться в пунктах 6.3, 6.4 наказу №6 гн.

Щодо взаємодії під час участі у розгляді справ судами основними відомчими документами є наказ №6 гн та розпорядження №58. Okрім того, питання взаємодії роз'яснюються в інформаційно-орієнтовних листах та методичних рекомендаціях.

Під час звернення до суду необхідно пам'ятати, що, пред'являючи позов до суду не за місцем розташування прокуратури, його копію з доданими документами потрібно одночасно надсилати прокурору, який братиме участь у розгляді справи. Прокурор, який забезпечив участь у суді, про рух справи та результати розгляду невідкладно має повідомити прокурора, який подав позов.

Залежно від рівня суду, що розглядаємо позов, заяву чи скаргу, розмежовуються і повноваження прокуратур (п. 11 наказу №6 гн). Зокрема, прокуратури районного рівня забезпечують участь у розгляді цивільних та адміністративних справ у місцевих загальних судах за місцем розташування суду. Прокуратури міст – обласних центрів забезпечують участь у розгляді місцевими судами їх позовів, а також справ за позовами прокурорів у місцевих господарських та окружних адміністративних судах за їх місцезнаходженням. Прокуратури обласного рівня забезпечують участь у розгляді справ в апеляційних судах за місцем їхнього розташування, у судах першої інстанції у справах за власними позовами, а також у найбільш актуальних та резонансних справах за позовами підпорядкованих прокурорів. Генеральна прокуратура України організовує участь в розгляді справ у касаційній інстанції у Вищому спеціалізованому суді України з розглядом цивільних і кримінальних справ, Вищому господарському суді України, Вищому адміністративному суді України, а також у Верховному Суді України.

Згідно з таким розподілом компетенції прокурор, який виявив підстави для вживання представницьких заходів, спрямовує необхідні документи до прокуратури, компетентної вирішити зазначене питання.

У разі вчинення дій чи створення документа, що підлягає обліку в існуючій звітності з питань представництва форми П «Звіт про роботу прокурора» ( затверджена наказом Генерального прокурора України від 27 травня 2013 року №64), необхідно внести відповідні дані до Єдиної системи статистики та аналізу роботи в органах прокуратури України (ЕССА) шляхом створення електронного наглядового провадження [16].

Відповідно до положень наказу №64 під час направлення документів (позовів, скарг на незаконні рішення суду), інформації щодо результатів розгляду справ необхідно зазначати «Унікальний ідентифікатор документа» для забезпечення пошуку відповідної картки документа у ЕССА.

Обов'язок забезпечувати своєчасне реагування на незаконні судові рішення в цивільних, господарських, адміністративних справах та якісну підготовку апеляційних, касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень Верховним Судом України, заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами покладено на прокурорів усіх рівнів (п. 8 наказу №6 гн).

Згідно з п. 4 наказу №64 право внесення апеляційних скарг надано лише підрозділам представництва прокуратур обласного рівня. При цьому ініціювання перегляду в апеляційному порядку судових рішень, виявлених за результатами їх моніторингу, у тому числі за допомогою Єдиного державного реєстру судових рішень, і внесеніх судами у справах за позовами інших осіб та у яких прокурором здійснено вступ, надано також прокурорам районного рівня.

Касаційні скарги на підставі п. 8.5 наказу №6 гн вносяться керівникам прокуратур обласного рівня, працівники яких брали участь у розгляді справ в апеляційній інстанції або які виявили незаконні судові рішення, постановлені без участі прокурора. У цьому ж пункті наказу прокурорів районного рівня, як і прокурорів вищого рівня, наділено повноваженнями із внесення касаційних скарг на ухвали про повернення або залишення апеляційної скарги без руху, відмову у відкритті апеляційного провадження.

Фактично взаємодія між вищестоящими та підпорядкованими прокуратурами щодо оскарження незаконних судових рішень полягає у направленні

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

матеріалів для забезпечення такого оскарження в апеляційному або касаційному порядку.

Не менш важливий напрям взаємодії – ініціювання питання про дисциплінарну чи кримінальну відповідальність суддів, у тому числі у випадку безпідставної тяганини при розгляді позовів, заяв. Повноваження при здійсненні цієї діяльності розподілено між центральним апаратом Генеральної прокуратури України та прокуратурами областей.

Зокрема, відповідно до пунктів 13.1, 13.2 наказу №6 гн у разі встановлення даних про вчинення суддею дисциплінарного проступку прокурори обласного рівня в межах визначених законом строків застосування дисциплінарного стягнення мають право самостійно ініціювати питання про притягнення судді до відповідальності шляхом звернення у встановленому законом порядку із заявою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Водночас при виявленні фактів порушення суддею присяги прокурори регіонів повинні надсилати до Генеральної прокуратури України вмотивоване клопотання щодо ініціювання питання про звільнення судді з посади. До клопотання долучати копії матеріалів справи, у тому числі судових рішень, у яких підтверджуються висновки про

порушення суддею присяги, та документи, що свідчать про настання негативних наслідків (п. 13.2 наказу №6 гн) [17].

Вирішуючи питання про ініціювання відповідальності суддів, необхідно пам'ятати, що прокурор лише у разі участі в розгляді судової справи може звернутися до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України із скаргою (заявою) щодо неналежної поведінки судді, що може мати наслідком порушення дисциплінарної справи щодо нього (ст. 84 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [18].

Прокуратури низової ланки у реалізації механізму притягнення суддів до відповідальності відіграють допоміжну роль, оскільки їхнє завдання полягає лише у направленні матеріалів про вчинення суддею порушення до прокуратури області для подальшого реагування.

Отже, виникає чимало питань щодо здійснення внутрішньої взаємодії у прокурорській системі: від створення єдиного уніфікованого документа, який комплексно визначив би порядок взаємодії на всіх рівнях, до протиріч між нормами відомчих документів, зокрема щодо реагування на незаконні судові рішення. Успішне їх вирішення сприятиме підвищенню результативності та ефективності представницької діяльності.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1363671239778545>
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
3. Гусаров В.М. Проблемы организации работы городской (районной) прокуратуры: дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Гусаров Владимир Николаевич; Национальная юридическая академия Украины. – Х., 1995. – 182 с.
4. Мичко М.І. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури: дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.11 / М.І. Мичко; Національна юридична академія України. – Х., 1995. – 168 с.
5. Загородній В.Є. Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур: дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.10 / В.Є. Загородній; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2009. – 224 с.
6. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. .... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Якимчук Микола Костянтинович; Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. – Чернівці, 2002. – 470 с.
7. Руденко М.В. Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах: дис. .... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Руденко Микола Васильович; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 408 с.
8. Руденко М.М. Організаційно-правові аспекти представництва прокуратурою інтересів громадяніна або держави в адміністративному суді: дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Руденко Марина Миколаївна; Національна академія прокуратури України. – К., 2009. – 240 с.
9. Давиденко Л. Організація особистої роботи районного, міського прокурора / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2003. – №6. – С. 21–25.
10. Мудров А. Належна організація роботи – запорука успіху / А. Мудров // Вісник прокуратури. – 2003. – №7. – С. 8–11.

## **ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013**

11. Організація роботи районної (міської) прокуратури: наук.-практ. посіб. / за заг. ред. Г. П. Середи. – Кіровоград: МПП Антураж А. – 2009. – 468 с.
12. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учеб. / под. ред. проф. А.Ф. Смирнова. – М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – 336 с.
13. Мичко М.І. Теоретичні і практичні проблеми організації роботи в апараті прокуратури області: моногр. / М.І. Мичко. – Донецьк, 2000. – 160 с.
14. Натрус О. П. Взаємодія структурних підрозділів прокуратури з питань представництва інтересів громадян і держави в судах / О.П. Натрус // Вісник прокуратури. – 2012. – №10. – С. 40–48.
15. Про уドосконалення взаємодії структурних підрозділів з питань представництва у судах: розпорядження Генерального прокурора України від 10 липня 2006 року №58 // Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
16. Про заходи щодо уドосконалення представницької діяльності органів прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 27 травня 2013 року №64 // Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
17. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн // Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
18. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 7 липня 2010 року №2453-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/print1360003250141091>

*Oleg KUCHER*

### **ПИТАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ**

#### **Резюме**

Розглянуто питання внутрішньосистемної взаємодії органів прокуратури з представництва інтересів громадян і держави в судах як ключового елементу організації роботи прокуратури на цьому напрямі. На підставі аналізу відомої нормативної бази та практичної роботи прокуратури сформульовано пропозиції щодо уドосконалення нормативного регулювання цієї складової організації роботи.

*Oleg KUCHER*

### **ВОПРОСЫ ВНУТРЕННЕГО ВЗАЙМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВУ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ**

#### **Резюме**

Рассмотрены вопросы внутрисистемного взаимодействия органов по представительству интересов граждан и государства в судах как ключевого элемента организации работы прокуратуры на этом направлении. На основании анализа ведомственной нормативной базы, практической работы прокуратуры сформулированы предложения по усовершенствованию нормативного регулирования этой составляющей организации работы.

*Oleg KUCHER*

### **A QUESTION OF INTERNAL CO-OPERATION OF ORGANS OF OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR IS FROM REPRESENTATIVE OFFICE OF INTERESTS OF CITIZENS OR STATE IN COURTS**

#### **Summary**

*A question is considered inwardly system cooperation of organs of office of public prosecutor from the representative office of interests of citizens and state in courts as a key element of organization of work of office of public prosecutor on this direction. On the basis of analysis of department normative base and practice of work of office of public prosecutor suggestions are formulated in relation to perfection of the normative adjusting of this component organization of work.*



**Тарас ДУНАС,**  
начальник управління захисту прав і свобод громадян  
та інтересів держави прокуратури Львівської області,  
старший радник юстиції, кандидат юридичних наук

**Микола РУДЕНКО,**  
заслужений юрист України  
заслужений юрист України  
заслужений юрист України  
заслужений юрист України



## ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА У ЦІВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ

**Ключові слова:** прокурор; прокуратура; представництво в суді; цивільне судочинство.

Прокуратура України, як зазначено у п. 2 ст. 121 Конституції України, становить єдину систему, на яку покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді в випадках, визначених законом.

Наведене конституційне положення до 15 січня 2012 року дослівно було продубльоване у ч. 2 ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України) із уточненням про здійснення прокурором представництва у суді в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами, і здійснення його на будь-якій стадії цивільного процесу.

Проте Законом України від 20 грудня 2011 року №4176-IV «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» (набрав чинності 15 січня 2012 року) [1] ч. 2 ст. 45 ЦПК України викладено в іншій редакції, у якій зазначається, що з метою представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справи за його позовами, а також може вступити з власної ініціативи у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду; подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

Цим Законом змінено й положення ч. 1 ст. 45 ЦПК України, з якої виключено слово «прокурор».

На нашу думку, це вказує на напевність прокурора до органів державної влади, які можуть звертатись до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цивільних справах. Окрім того, ч. 1 ст. 45 ЦПК України доповнено окремим реченням про те, що при зверненні органів державної влади (прокурора) до суду на захист інших осіб він (прокурор) повинен надати суду документи, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможлинюють самостійне звернення цих осіб до суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів. Про надання таких документів, зокрема при здійсненні прокурором представництва інтересів громадянина в суді, йдеється в останньому реченні ч. 2 ст. 45 ЦПК України (в редакції Закону України від 20 грудня 2011 року №4176-IV).

18 вересня 2012 року у фундаменті правових основ прокурорської діяльності з'явився ще один наріжний камінь – Закон України №5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань уdosконалення діяльності прокуратури» [2], у якому, зокрема, уточнено статус та права прокурора у цивільному процесі. Мета зазначених нововведень обумовлена, очевидно, прагненням законодавця знайти адекватну форму реалізації конституційного припису про представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді у межах існуючих інститутів і процедур цивільного судочинства. Однак, покла-

даючи на прокуратуру здійснення представництва «чужих» інтересів у суді, законодавець, на жаль, не розкриває поняття, змісту і підстави цього представництва безпосередньо у ЦПК України. Більше того, за законодавчими змінами від 20 грудня 2011 року простежується деяка непослідовність законодавця, адже ч. 1 ст. 45 ЦПК України вже не передбачає слова «прокурор», проте у доповнених окремими частинами статтях 297, 328 ЦПК України, якими введено преклюзивний (присікальний) строк оскарження судових рішень, він спеціально зазначає «прокурор» поряд з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, чим поєднує право на участь у справі не зовсім однорідних учасників цивільного процесу.

Оцінюючи саме нововведення ч. 1 ст. 45 ЦПК України, виникає питання про обґрунтованість такого законодавчого рішення: оскільки функції прокуратури у судовому процесі на відміну від інших державних органів визначено на конституційному рівні (пункти 1, 2 ст. 121 Конституції України), то й звернення прокурора до суду та його участь у судовому розгляді справи мають бути врегульовані відокремлено від інших осіб. Адже участь у цивільній справі прокурора можлива відповідно до загального правила про те, що в установлених законом випадках до суду можуть звернутися органи й особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб або державні чи суспільні інтереси (ч. 2 ст. 3 ЦПК України).

Визначаючи правову природу представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді, необхідно враховувати суть інституту прокуратури як органу, який здійснює функцію охорони закону. Вступаючи у цивільний процес, прокурор стає його рівноправним учасником і підпорядковується правилам, що регулюють право-відносини, які складаються під час здійснення цивільного судочинства. Але цей факт є внутрішнім стосовно того, що прокурор – передусім представник державного (правоохоронного) органу, який виконує правозахисну функцію [3].

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, закріплени 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.

Отже, звертаючись до суду із позовою заявою, заявю про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів та беручи участь у судовому розгляді цивільної справи за поданим позовом, прокуратура як незалежна державна інституція (в особі відповідного прокурора) реалізовує конституційну функцію представництва, яка розглядається як один із дієвих засобів утвердження верховенства права, зміцнення законності. Тобто прокуратура сприяє здійсненню цивільного правосуддя шляхом реалізації функцій, визначених Конституцією України і законами, з метою забезпечення балансу інтересів людини, суспільства і держави. Тож прокурор – особливий учасник цивільного процесу, і його участь у цивільному судочинстві зумовлена необхідністю виконання функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Тобто функція представництва вказаних інтересів у суді є для органів прокуратури конституційною.

Проте інтерес інших органів державної влади (швидше, виконавчої), органів місцевого самоврядування, які раніше були зазначені поряд з прокурором у ч. 1 ст. 45 ЦПК України, до цивільного процесу зовсім інакший. Цей інтерес має переважно відомчий характер: вони беруть участь у справі в силу покладеної на них службової компетенції; можуть бути залучені судом до участі у справі для подання у ній висновків на виконання своїх повноважень (ч. 3 ст. 45 ЦПК України). Зазначимо і такі важливі нормативні положення: усі види представництва у цивільній справі, закріплені у статтях 38, 39 ЦПК України, передбачають у обов'язковому порядку правові відносини між представником та особою, яку він представляє. Відносини між представником і довірителем засновані на договорі доручення або законі. Зокрема, представник для виконання своїх обов'язків наділяється відповідними повноваженнями і не може виходити за межі цих повноважень, якщо не одержить на це спеціального дозволу від особи, яку представляє.

Зовсім інше процесуальне становище займає прокурор, який діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладено певні представницькі функції. Беручи участь у розгляді цивільної справи, прокурор має обов'язки і користується правами сторони (позивача), крім права на укладення мирової угоди. Додатково до відтворених процесуальних прав органів та осіб, яким законом надано право захи-

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

щати права, свободи й інтереси інших осіб, у ст. 46 ЦПК України (в редакції Закону від 18 вересня 2012 року №5288-VI) передбачено, що з метою вирішення питання щодо наявності підстав для ініціювання перегляду судових рішень у справі, розглянутій без участі прокурора, вступу в розгляд справи за позовом (заявою) іншої особи, прокурор має право ознайомлюватись з матеріалами справи в суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі (ч. 5). Іншим органам та особам такого права не надано. Отже, безплідними уявляються настірливі спроби прирівняти прокурора до законного представника у справі з огляду на те, що, маючи рівні з ним права, він є носієм принципово інших обов'язків [4].

У пункті 3 Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року №3-рп/99 в справі №1-1/99 про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді (при цьому немає жодних підстав не поширювати це тлумачення на представництво інтересів громадян і держави й на інші суди загальної юрисдикції та вважати його застарілим) зазначено, що прокурорське представництво за правовою природою є правовідносинами, у яких прокурор, реалізуючи визначені Конституцією України і законами України повноваження, здійснює в суді процесуальні дії для захисту інтересів держави. Ці дії включають подання прокурором до арбітражного суду позовної заяви, його участь у розгляді справи за позовною заявою, а також у розгляді судом будь-якої іншої справи з ініціативи прокурора чи за визначенням суду, якщо це необхідно для захисту інтересів держави [5].

Враховуючи вимоги ч. 1 ст. 36-1 Закону України від 5 листопада 1991 року «Про прокуратуру»[6], 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 у випадках, передбачених законом. Тобто представництво прокурора в цивільному судочинстві полягає у представленні від імені держави інтересів певної особи, утворенні, зміні або припиненні прав та обов'язків цієї особи.

У пункті 2 наказу 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 рі-

шень» прокурорам усіх рівнів наказано забезпечити своєчасне, повне та обґрунтоване застосування повноважень щодо захисту інтересів громадянина або держави в суді, а також при виконанні судових рішень. При цьому основними завданнями представництва в суді вважається реальний захист та поновлення прав і законних інтересів громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження, а також захист інтересів держави, що порушуються або можуть бути порушені внаслідок противправних дій фізичних або юридичних осіб.

Таке твердження кореспондується з відповідними положеннями ч. 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», в якій визначено підстави представництва прокурором інтересів громадянина у суді, а саме: неспроможність громадянина через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Наявність таких підстав має бути підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів.

Отже, твердження прокурора про неможливість громадянина самостійно пред'являти позов може бути визнано судом обґрунтованим і достатнім для відкриття провадження у цивільній справі за умови, що воно підтверджено відповідними документами, доданими до позовної заяви, заяви (наприклад, копією посвідчення інваліда, медичним висновком про стан здоров'я заинтересованої особи, що виключає її можливість звернення до суду, копією пенсійного посвідчення, копією свідоцтва про народження дитини, копією рішення суду про визнання особи недієздатною тощо). Цілком слушною є думка Д. Луспеника про те, що прокурор повинен додати до позовної заяви, яка адресована суду, також і заяву (копію заяви) громадянина до прокурора з проханням про захист його інтересів шляхом звернення до суду, оскільки цим самим прокурор втрачається в диспозитивні права цієї особи, що передбачають її право на вільне розпорядження своїми як матеріальними правами, так і процесуальними засобами їх реалізації [7].

Підставою представництва прокурором у суді цивільній юрисдикції інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень інтересів

держави (ч. 3 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»). Інтереси держави можуть полягати у захисті загальнодержавних політичних, економічних, соціальних та інших програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів господарювання (п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року). Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з частиною державної власності у статутному фондові. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, а й у діяльності приватних підприємств, товариств.

З урахуванням того, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній заявлі (заяві) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтуете необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заявлі, і в такому разі набуває статусу позивача (абз. 2 ч. 2 ст. 45 ЦПК України).

Отже, у кожному конкретному випадку прокурор має визначати (з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов), у чому полягає чи може полягати порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтуете у позовній заявлі необхідність їх захисту і визначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Тож у разі недотримання прокурором вимог закону щодо вмотивування в позовній заявлі підстав і обґрунтованості здійснення представництва інтересів держави (до речі, як і громадянина) суддя відповідно до ст. 121 ЦПК України залишає цю заяву без руху і надає строк для усунення зазначених недоліків, а якщо прокурор цього не зробить – повертає її. Якщо суб'єктивне бачення прокурором підстав на представництво вказаних інтересів не підтверджується об'єктивно в судовому засіданні, суд має залишити позовну заяву без розгляду відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 207 ЦПК України. Відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у

спірних правовідносинах, від поданого прокурором в інтересах держави позову (заяви), поданням заяви про залишення позову без розгляду не позбавляє прокурора права підтримувати позов (заяву) і вимагати розгляду справи по суті (ч. 4 ст. 46 ЦПК України). Представництво інтересів громадянина або держави здійснюється прокурором також на підставі заподіяння громадянину або державі шкоди внаслідок вчинення кримінального правопорушення чи іншого суспільно небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність (ч. 4 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Таким чином, за наявності підстав, передбачених у частинах 2–4 ст. 36-1 зазначеного Закону, з метою представництва інтересів громадянину або держави в суді прокурор має право в порядку, передбаченому цивільним процесуальним законом:

- звертатися до суду з позовною заявою, заявою;
- вступати в цивільну справу, порушену за позовами (заявами) інших осіб, на будь-якому етапі її розгляду;
- ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеної за позовом (заявою) іншої особи;
- брати участь у розгляді цивільних справ.

Важливо є вказівка законодавця на те, що прокурор може вступити з власної ініціативи у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, на будь-який стадії (на будь-якому етапі) її розгляду (абз. 1 ч. 2 ст. 45 ЦПК України, п. 2 ч. 5 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»). Обираючи цю форму представництва, прокурор також має визначити, в чому полягає порушення або загроза порушення інтересів держави чи громадянина, обґрунтуети необхідність їх захисту.

Надаючи право прокурору вступати у справу на будь-якій стадії (на будь-якому етапі) її розгляду, законодавець, мабуть, мав на увазі таку схему. Згідно з положенням ст. 118 ЦПК України прокурор має право пред'явити позов до місцевого загального суду. Він наділений правом подати апеляційну скаргу до відповідного суду апеляційної інстанції (ст. 292) та касаційну скаргу – безпосередньо до суду касаційної інстанції (ст. 324). У будь-який час до закінчення апеляційного чи касаційного розгляду справи прокурор має право подати заяву про приєднання до апеляційної чи касаційної скарги, підтримавши її вимоги шляхом вступу в справу (статті 299, 329 ЦПК України). Прокурор має право

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

подати заяву про перегляд судових рішень у цивільних справах після їх перегляду в касаційному порядку до Верховного Суду України (ст. 354 ЦПК України); заяву про перегляд рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили за нововиявленими обставинами (ст. 362 ЦПК України). Як учасник виконавчого провадження, статусу якого він набуває при відкритті виконавчого провадження за його заявою у разі представництва інтересів громадянина або держави в суді (ст. 7, п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону України від 4 листопада 2010 року «Про виконавче провадження») [8], прокурор, зокрема, має право звернутися до суду зі скарою на рішення, дії або бездіяльність посадових осіб Державної виконавчої служби України (ст. 383 ЦПК України). Важлива законодавча новація – право прокурора отримувати у суді виконавчі документи за своїми позовами (заявами) для ефективного контролю за виконанням ухвалених судових рішень (ч. 2 ст. 368 ЦПК України).

Оскільки прокурор може вступити у справу на будь-який стадії (на будь-якому етапі) її розгляду, він має право подати апеляційну чи касаційну скаргу, заяву про перегляд судових рішень у цивільних справах Верховним Судом України, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами в межах своєї компетенції незалежно від його участі у справі на попередніх стадіях (етапах) її розгляду, тобто у першій, апеляційній чи касаційній інстанціях.

Отже, відповідна інстанція суду цивільної юрисдикції не має правових підстав для повернення апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення у цивільній справі Верховним Судом України, а також заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами лише тому, що прокурор не звертався з позовною заявою у цих справах.

Однак вступ прокурора у розгляд справи на будь-який її стадії (на будь-якому етапі) зовсім не означає його право, наприклад, вступити у справу, яка розглядається судом першої інстанції, на стадії судових дебатів. Стадіями (етапами) розгляду справи згідно з ч. 2 ст. 45 ЦПК України, ч. 7 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» необхідно розуміти: провадження в суді першої інстанції (наказне, позовне, окреме); апеляційне провадження; касаційне провадження; провадження у Верховному Суді України; провадження за нововиявленими обставинами; виконавче провадження.

Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 5 Закону України від 8 липня 2011 року «Про судовий збір» [9] ор-

гани прокуратури звільнені від сплати судового збору при здійсненні своїх повноважень, а тому вимоги ч. 5 ст. 98, ч. 5 ст. 119 та інших норм ЦПК України щодо надання документа, який підтверджує сплату судового збору, у цих випадках не застосовуються.

Згідно з ч. 1 ст. 56 Закону України «Про прокуратуру» (в редакції Закону від 13 квітня 2012 року №4651-VI) [10] прокурором у цивільному судочинстві є: Генеральний прокурор України, перший заступник, заступники Генерального прокурора України, старші помічники та помічники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратур (на правах обласних), їх перші заступники, заступники, міжрайонні прокурори, прокурори міст, районів, районів у містах та прирівняних до них спеціалізованих прокуратур, їх перші заступники та заступники, начальники головних управлінь, управлінь, відділів прокуратур, їх перші заступники, заступники, старші прокурори та прокурори прокуратур усіх рівнів, які діють у межах своєї компетенції.

На відміну від попередньої редакції ст. 56 Закону України «Про прокуратуру» відтепер на законодавчому рівні: змінено систему органів прокуратури, тобто замість поняття військових, транспортних, природоохоронних прокуратур введено уніфікований термін «спеціалізовані прокуратури»; конкретизовано термін «прокурор», а саме: у прокуратурах обласного та районного рівнів, а також у прирівняних до них спеціалізованих прокуратурах більше не передбачено посад «старший помічник прокурора», «помічник прокурора» (залишилися лише у Генеральній прокуратурі України), а з'явилось нове родове поняття (нова регламентація) – «старший прокурор», «прокурор» відповідної прокуратури, які є процесуально самостійними особами. Ці новели бажано відобразити у ст. 45 ЦПК України.

Зокрема, право подання до суду позовної заяви (заяви) в порядку цивільного судочинства надається Генеральному прокурору України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратур (на правах обласних), міжрайонним прокурорам, прокурорам міст, районів, районів у містах та прирівняних до них спеціалізованих прокуратур, їх першим заступникам і заступникам (ч. 1 ст. 37 Закону України «Про прокуратуру»). Право внесення апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення у цивільних справах надається

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі у розгляді справи – Генеральному прокурору України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратур (на правах обласних), міжрайонним прокурорам, прокурорам міст, районів, районів у містах та прирівняніх до них спеціалізованих прокуратур, їх першим заступникам і заступникам (ч. 3 ст. 37 зазначеного вище Закону). Право внесення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами в цивільних справах надається винятково Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя і прирівняним до них прокурорам (ч. 4 ст. 37 Закону України «Про прокуратуру»). Право внесення заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України на судові рішення в цивільних справах надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам (ч. 5 ст. 37 зазначеного вище Закону). Відповідно до положень ст. 40 Закону України «Про прокуратуру» змінити, додовнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України має право прокурор, який їх вініс, або прокурор вищого рівня, його перший заступник чи заступник.

Повноваження вказаних прокурорів, які діють у межах своєї компетенції (про яку відомо суду), підтверджуються відповідним службовим посвідченням працівника органів прокуратури,

затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2012 року №386 [11].

Розмежування компетенції прокурорів різних рівнів, зокрема щодо питання ініціювання перегляду судових рішень, дасть змогу більш виважено підійти до застосування цього процесуального важеля. Скажімо, ініціювати перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами зможуть відтепер тільки прокурори обласного та вищого рівнів, а право внесення заяв про перевідгляд судових рішень у цивільних справах Верховним Судом України надано лише Генеральному прокурору України та його заступникам. Така чітка регламентація прав та обов'язків прокурорів відповідає вимогам прийнятого Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 року Рекомендації щодо ролі прокурорів за межами кримінального правосуддя, у якій наголошено на необхідності уникнення будь-якого різного трактування обов'язків та повноважень прокурорів у суді [12].

Отже, представництво прокурором інтересів громадянина або держави у суді є окремим видом представництва, яке має низку вказаних специфічних ознак, а відтак суттєво відрізняється від договірного або законного. Отже, це представництво має бути самостійним інститутом цивільного процесуального права. Наведені результати дослідження мають базовий (концептуальний) характер і можуть бути використані, зокрема, у наданні Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ окремого роз'яснення щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави у цивільному судочинстві.

### Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку здійснення судочинства: закон України від 20 грудня 2011 року №4176-IV // Голос України. – 2012. – 14 січня.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: закон України від 18 вересня 2012 року №5288-VI // Голос України. – 2012. – 28 вересня.
3. Авер'янов Б. Б. Конституція України: науково-практичний коментар / Б.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевий та ін. – Х. – К., 2013. – С. 88.
4. Задніпровський А. Права прокурора у світлі нової Конституції України / А. Задніпровський // Право України. – 1997. – №1. – С. 72–74.
5. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держав в арбітражному суді): справа №1-1/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – №15. – Ст. 614.
6. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
7. Балюк М.І. Практика застосування цивільного процесуального кодексу України (цивільний процес у питаннях та відповідях): коментарі, рекомендації, пропозиції / М.І. Балюк, Д.Д. Луспеник. – Х., 2008. – С. 131.

## **ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

8. Про виконавче провадження: закон України від 4 листопада 2010 року №2677-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №19–20. – Ст. 142.

9. Про судовий збір: закон України від 8 липня 2011 року №3674-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – №14. – Ст. 87.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: закон України від 13 квітня 2012 року №4651-VI // Голос України. – 2012. – 19 травня.

11. Про затвердження Положення про службове посвідчення працівника прокуратури України та зразка такого посвідчення: постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2012 року №386 // Урядовий кур'єр. – 2012. – 1 червня.

12. Рекомендація Комітету міністрів державам-учасницям щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя CM/Rec (2012)11, прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org/refworld/category,LEGAL50697b5e2,0.html>

*Taras DUNAS,  
Mykola RUDENKO*

### **ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ**

#### **Резюме**

*Розглянуто представництво прокурором інтересів громадяніна або держави в суді як окремий вид представництва та виділено його в самостійний інститут цивільного процесуального права.*

*Taras DUNAS,  
Nikolai RUDENKO*

### **ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

#### **Резюме**

*Рассмотрено представительство прокурором интересов гражданина или государства в суде как отдельный вид представительства и выделено его в самостоятельный институт гражданского процессуального права.*

*Taras DUNAS,  
Mykola RUDENKO*

### **LEGAL STATUS OF PUBLIC PROSECUTOR IN THE CIVIL LEGAL PROCEEDING: SOME PROBLEMS**

#### **Summary**

*In this article a representative office is considered by the public prosecutor of interests of citizen or state in a court, as a separate type of representative office, and selected him in the independent institute of civil judicial law.*



**Наталія НАУЛІК,**

начальник відділу досліджень проблем діяльності прокуратури поза кримінальною сферою Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, юрист 1 класу, кандидат юридичних наук, доцент

## ОСНОВНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

**Ключові слова:** прокурор; прокуратура; представництво; суд.

**Д**емократизм будь-якої держави визначається її ставленням до прав і свобод людини та громадянині. Відтак, розвивати зміцнювати демократичну державу неможливо без утвердження в суспільній свідомості та соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод людини, нормативного закріплення гарантій відпрацювання механізму реального захисту прав і запобігання їх порушенню.

Один із елементів такого механізму – інститут здійснення прокурором представництва інтересів громадян та держави в суді, становлення якого відбувалося під впливом соціально-економічних та політичних факторів. Науковці висловлюють припущення, що інститут представництва прокурором інтересів особи або держави в суді започатковувався за часів перебування українських земель у складі Речі Посполитої, Російської та Австро-Угорської імперії.

Становлення та розвиток діяльності прокуратури щодо представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді досліджували провідні українські та зарубіжні науковці, зокрема: Л. Грицаенко, С. Казанцев, В. Лакизюк, О. Литвак, М. Мандрик, А. Матвієць, С. Подкопаєв, В. Руденко, Р. Савуляк, В. Сухонос, О. Толочко, П. Шумський та інші.

За часів Речі Посполитої та Великого Князівства Литовського у 1578 році на Сеймі було створено Луцький трибунал, що мав повноваження вищого суду в Україні, а саме – для Київського, Брацлавського та Волинського воєводств. У наступному році в Батурині створили Український трибунал у виді міністерства, до якого входили сім департаментів. Депутати трибуналу кожного року обирали інстигатора (прокурора) [1, 98].

Назва *instigator* походить від *instigare*, що означає спонукати, підбурювати. Латинський вислів *pars instigans* слугував у правових джерелах для визначення позивача у процесі. У Конституції 1775 року вживався вислів *pars instigans* для вказівки на приватного, популярного обвинувача і доноща [2, 54].

Якщо інстигатор виступав позивачем, який представляв державний інтерес, то він отримував відповідний додаток для того, щоб його відрізнили від звичайного *pars instigans*. Надалі для скорочення було відкинуто цей характерний додаток, а інстигатором почали називати особу, яка виступала у публічному інтересі.

У Польській державі виділяли королівських та коронних інстигаторів, які позивалися через королівський (надвірний) суд у справах про доходи короля.

Королівський інстигатор виступав також у кримінальних справах як сторона у процесах, де об'єктом замаху була держава. Сфера кримінальних повноважень інстигатора певною мірою поєднувалася з його функцією представника казни держави та інтересів короля [2, 3].

У відомостях польських коронних архівів зазначалося, що наглядачі маєтків, які були у приватній власності, передавали інстигатору позови і зазначали характер правопорушення. Після цього трибунальський маршалок, якого обирали на зборах феодалів одного воєводства, наглядав за чинністю подання позовів до трибунальських судів.

На українських землях у складі Російської імперії інститут прокуратури запроваджується з 1722 року. Указом Петра I було закріплено: буди при Сенатові генерал-прокурору і обер-прокурору, а також у всякій колегії по прокурору, які повинні будуть рапортувати генерал-прокурору.

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Створена прокуратура була моделлю спеціального контролючого державного органу «государевого ока» – прокуратури, яка мала наглядати за центральними та місцевими державними органами [3, 114].

Подальшими царськими указами було засновано прокуратуру у провінціях, надвірних судах та при святійшому синоді. Органи прокуратури, які функціонували на території тодішньої України, були складовими прокурорської системи Російської імперії. На губернського генерал-прокурора, який вважався «оком государевим» у губернії, покладалися завдання «... дивитися і пильнування мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [4, 119].

На території України 16 травня 1722 року згідно з Указом Петра I «Про заснування в Глухові малоросійської колегії та про призначення в оную присутствуєшим бригадира Вельямінова» було запроваджено посаду прокурора. Основні завдання, що покладалися на прокуратуру, – здійснення нагляду за законністю діяльності державних органів і структур. Також до повноважень прокуратури належали: нагляд за законністю та правопорядком; боротьба з корупцією; контроль та нагляд за місцями утримання ув'язнених під вартою. Н.В. Муравйов зазначав, що діяльність прокуратури за часів Петра I і до судових реформ Олександра II спрямовувалась на загальний (адміністративний) нагляд, вся інша діяльність була лише доповненням до її функцій нагляду [5, 257].

Після судової реформи Олександра II запроваджується інститут представництва громадян та держави в суді. У Статуті цивільного судочинства 1864 року вказувалося, що прокурор дає висновок у справі [6]. Такий висновок був обов'язковим: у справах казенного керування, земських установ, міських і сільських громад; у справах осіб, які не досягли повноліття, безвісно відсутніх, глухонімих і божевільних; з питань підсудності сперечання між судовими й адміністративними органами про усунення суддів; у спорах про підробку документів і взагалі у випадках, коли в цивільній справі виявляються обставини, що підлягають розгляду судом кримінальним; на прохання про видачу посвідчення на право бідності (як підстава для звільнення від судових витрат); у справах шлюбних та про законність народження. У шлюбних справах (за відсутності відповідної сторони) прокурор брав на себе повноваження представника та зобов'язувався збирати і представляти суду докази, мав усі права сторони.

У шлюбних справах і справах про законність народження за відсутності відповідача, а також про визнання осіб божевільними прокурор міг оскаржувати судові рішення та мав усі права відповідної сторони. У справах про визнання осіб божевільними, марнотратами та визнання осіб безвісно відсутніми прокурор не тільки виступав з висновками, а й міг порушувати справу.

У Збірнику судових уставів зазначено: «Прокурори – це органи уряду для охорони сили закону, і на цій підставі сутність їхніх обов'язків полягає: у пропозиціях суду попередніх висновків по справах, підлеглим особливому їхньому спостереженню статутами цивільного й кримінального судочинства; у нагляді за однаковим і точним застосуванням закону. Прокурори повинні бути заступниками, захисниками й представниками в справах, що стосуються скарбниці, державного майна, Государева майна, а також осіб, які не здатні захищати себе, і тому мають потребу в опіції державної влади» [7].

Отже, після судових реформ Олександра II запроваджується інститут представництва інтересів громадян та держави в суді з деяких категорій справ, які було визначено у Статуті цивільного судочинства 1864 року та у Збірнику судових уставів.

Важливу роль у формуванні прокуратури України відіграво утворення та діяльність прокуратури в Галичині у складі Австро-Угорщини в період 1849–1918 років. Значимість прокуратури на цих землях обумовлена тим, що вона була утворена за зразками європейської правової системи.

Посади державних прокурорів вперше було запроваджено 1840 року, а 1855 року – створено єдину систему державних прокуратур, яка складалася з Вищих державних прокуратур та підпорядкованих їм державних прокуратур. Важливим аспектом є створення у 1851 році Галицької фінансової прокуратури у Львові з підпорядкованими їй експозитурами (відділами).

Представництво інтересів громадян у суді провадилося державними прокурорами у судах першої інстанції з окремих категорій цивільних справ, зокрема розлучення та визнання шлюбу недійсним, оголошення особи померлою, встановлення опіки або її скасування.

Вищі державні прокуратури мали більше повноважень, ніж державні прокуратури, оскільки вони були наділені деякими спеціальними повноваженнями, зокрема правом на касаційне оскарження рішень про вилучення записів із земельних кадастрів.

Галицька фінансова прокуратура представляла інтереси держави при вирішенні правових спорів, укладенні та перевірці договорів і грамот, складанні правових висновків. У 1898 році було дещо розширене повноваження фінансових прокуратур Австро-Угорщини. Прокуратура в Галичині мала право на звернення до суду із заявами про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиваленими обставинами та клопотаннями про порушення провадження у справах реституції.

Велика увага приділялася діяльності фінансової прокуратури, бо Галичина багата на сировинні ресурси, що слугувало наповненню державної казни.

Утворення та діяльність прокуратури в Галичині сприяло становленню інституту представництва інтересів громадян і держави в суді, оскільки вона була створена за європейським зразком.

У період революції 1917–1921 років прокуратура за часів УНР та гетьманського правління діяла переважно як орган обвинувачення, тобто як орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочин. В.М. Бесчастний та А.М. Мичко зазначають, що органи прокуратури, як і раніше, функціонували при судах, і ніяких нових обов'язків на них законодавство УНР не покладало [6, 46].

Таким чином, і органи прокуратури ЗУНР відповідно до Закону «Про тимчасову організацію судівництва» не отримали кардинально нових повноважень у сфері представництва інтересів громадян та держави в суді.

За короткий термін існування прокуратур в УНР, гетьманській державі, Директорії та ЗУНР не було створено норм, які передбачали б представництво інтересів громадян та держави в суді.

Найбільшої руйнації інститут представництва зазнав у часи Радянського Союзу. Тоталітарний режим всього Союзу, і зокрема Української РСР, не давав змоги проявитися у правозахисній діяльності, особливо за часів масових репресій у 30–50-х роках.

Прокуратура УРСР була заснована як складова Народного комісаріату юстиції та підпорядковувалась безпосередньо Народному комісару юстиції.

Основними функціями прокуратури Української РСР були: здійснення від імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних і опротестування по-

станов, які порушують закон, нагляд за діяльністю органів дізнатання та слідства при розкритті злочинів, підтримка державного обвинувачення в суді, участь у цивільному судочинстві, нагляд за належним утриманням ув'язнених під вартою [8, 157]. Передбачене законом представництво в цивільному судочинстві не було закріплено в нормативній базі до початку десталінізації.

Наступний етап діяльності прокуратури в Україні – створення у червні 1933 року Прокуратури СРСР, на яку було покладено функції керівництва за діяльністю прокуратур.

Згідно з Конституцією УРСР 1937 року [9] повноваження щодо призначення Прокурора УРСР належали до компетенції Прокурора СРСР. Так, відповідно до статей 112, 113 Конституції УРСР 1937 року вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісарами і підвідомчими їм установами, так само, як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснював як Прокурор СРСР безпосередньо, так і Прокурор УРСР. Прокурор УРСР призначався Прокурором СРСР терміном на 5 років [10].

Після 1937 року Прокуратуру СРСР регламентаційно законодавчо закріплено у Положенні про Прокуратуру Союзу РСР, затвердженному постановою Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР від 17 грудня 1933 року, і Положенні про прокурорський нагляд у СРСР, затвердженому указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 року.

Конституція СРСР 1977 року [11] та Конституція УРСР 1978 року [10] містили положення про організацію і діяльність органів прокуратури, де, зокрема, було зазначено: «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР і підлеглим йому Прокурором УРСР та нижчестоящими прокурорами». Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР [10].

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У Законі «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 року [12] визначено основні завдання та напрями діяльності органів прокуратури, а також систему цих органів. Відповідно до ст. 3 Закону прокуратура діяла за такими напрямами: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами і громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнатання та попереднього слідства, судами, в місцях тримання затриманих та попереднього ув'язнення; боротьба зі злочинністю, розслідування злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин, тощо.

Українська прокуратура часів СРСР провадила загальний нагляд та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин. Аналізуючи вказаній період діяльності органів прокуратури України, доходимо висновку, що тоталітарний режим негативно впливув на діяльність цього інституту. Найбільше постраждав інститут представництва громадян та держави в суді, який у цей період фактично не функціонував.

Верховна Рада Української РСР 24 серпня 1991 року проголосила створення незалежної України. Розпочалася активна діяльність із формування правової бази незалежної держави. У Законі України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року [13] визначено завдання, функції та повноваження органів прокуратури. Із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України [14] правовий статус прокуратури набув правової рівноваги та закріплення на рівні Основного Закону України. Відповідно до ст. 121 Конституції України

на прокуратуру покладено такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадян або держави в суді, нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнатання, досудове слідство, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах.

Виконуючи функції представництва інтересів громадян або держави в суді, прокурор реалізує конституційні положення, закріплени у Конституції України, відповідно до якої держава зобов'язується забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання. Основним завданням прокурора при розгляді цивільних, господарських, адміністративних справ є дотримання прав і законних інтересів громадян, держави, внесення судом законних рішень. Він має особливий статус та повноваження, встановлені законодавством. У процесі розгляду справи прокурор – представник органу державної влади, що дає йому змогу виступати гарантом законності при здійсненні судочинства.

Отже, історичний розвиток інституту представництва прокурором інтересів громадян та держави в суді на території України став підґрунтям функціонування його на сучасному етапі. Норми, встановлені за часів Речі Посполитої, Російської та Австро-Угорської імперій, втілилися в українському законодавстві часів незалежності, що має велике значення для подальшого удосконалення інституту представництва.

### Список використаних джерел:

1. Свербицуз В. Старосвітське панство / В. Свербицуз. – Варшава, 1999. – 249 с.
2. Савуляк Р. Виникнення та розвиток посади іншигатора (прокурора) на території Правобережної України за часів Речі Посполитої / Р. Савуляк // Вісник Львівського університету. - 2008. – Вип. 46. – С. 52–58.
3. Мавдрик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина / М.Я. Мавдрик // Вісник Харківського університету внутрішніх справ. – 2012. – №3 (58) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2012\\_58/index.htm](http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2012_58/index.htm)
4. Казанцев С.М. История царской прокуратуры / С.М. Казанцев. – СПб: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1993. – 216 с.
5. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. – Т. 1. Прокуратура на Западе и в России / Н.В. Муравьев. – М.: Университетская тип., 1889. – 566 с.
6. Прокуратура України: навч. посіб. / [В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін та ін.]; за ред. В.М. Бесчастного. – К.: Знання, 2010. – 303 с.
7. Судебные Уставы 20 ноября 1864 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://civil.consultant.ru/sudeb\\_ustav/](http://civil.consultant.ru/sudeb_ustav/)
8. Мурза В.В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-ті – початок 30-х рр. ХХ ст.) / В.В. Мурза // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156–162.

## **ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013**

9. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>
10. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420>
11. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 7 жовтня 1977 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://shop.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_1990\\_03\\_14/Z770001.html](http://shop.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_1990_03_14/Z770001.html)
12. Про прокуратуру СРСР: закон СРСР від 30 листопада 1979 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm>
13. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
14. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

*Natalia NAULIK*

### **ОСНОВНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ШОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ**

#### **Резюме**

*Проаналізовано основні аспекти становлення та розвитку діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадян або держави в суді. Зокрема, описано діяльність прокуратури у сфері здійснення представництва за часів Речі Посполитої, Російської імперії, Австро-Угорської імперії та сучасної України.*

*Natalia NAULIK*

### **ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВУ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ**

#### **Резюме**

*Проанализированы основные аспекты становления и развития деятельности прокуратуры по представительству интересов граждан или государства в суде. В частности, описана деятельность прокуратуры в сфере осуществления представительства во времена Речи Посполитой, Российской империи, Австро-Венгерской империи и современной Украины.*

*Natalia NAULIK*

### **THE MAIN ASPECTS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF ACTIVITY OF PROSECUTOR'S OFFICE ON REPRESENTATION OF INTERESTS OF CITIZENS OR THE STATES IN COURT**

#### **Summary**

*In article it is analysed the main aspects of formation and development of activity of prosecutor's office on representation of interests of citizens or the states in court. In particular, by the author it is described prosecutor's office activity in the sphere of implementation of representation at the time of the Polish-Lithuanian Commonwealth, the Russian Empire, Austro-Hungarian empire and modern Ukraine.*



**Валерій КРАВЧУК,**

*доцент кафедри представництва інтересів громадян і держави в суді  
Національної академії прокуратури України,  
юрист 2 класу, кандидат юридичних наук*

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

**Ключові слова:** адміністративне судочинство; представництво прокурором інтересів громадян; адміністративний позов прокурора; реалізація прокурором представницьких повноважень.

**К**онституційна функція прокуратури України – представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом – передбачає можливості реалізації прокурорами відповідних повноважень у цивільному, господарському й адміністративному судочинстві. Практична діяльність прокурора у кожному з цих видів судової юрисдикції має низку особливостей.

Розглянемо окремі питання реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві. Актуальність цієї теми обґрунтовається багатьма факторами, ключовими з яких є: по-перше те, що представництво прокурором інтересів громадян або держави в суді нещодавно було доповнено сферою адміністративного судочинства; по-друге, тенденція поступового перенесення владного впливу прокурора в сфері публічно-правових відносин у площину судового розгляду; потретє, реалізація прокурором своїх повноважень у статусі позивача переважно в порядку адміністративного судочинства; по-четверте, лише в адміністративному судочинстві прокурор набуває статусу відповідача як суб'єкт владних повноважень.

Крім того, на сьогодні тільки через реалізацію представницьких повноважень в адміністративному судочинстві прокурор може вирішувати питання про скасування незаконних актів індивідуальної дії органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки можливість внесення акта прокурорського реагування з цього приводу в ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» не передбачена.

Проблематику правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві, його участі у судовому розгляді відображену у наукових працях

таких учених: О. Агєєв [1], О. Анпілогов [2], В. Зуй [3], О. Іщук [4], В. Перепелюк [5], М. Руденко [6] та інших. Водночас багато питань практичної реалізації прокурором представницьких повноважень саме в адміністративному судочинстві, зокрема порядок вступу в адміністративну справу, набуття прокурором статусу позивача тощо, потребують додаткових досліджень.

Метою цієї статті є правовий аналіз специфіки представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді та опрацювання особливостей, а також найбільш типових недоліків реалізації прокурором процесуальних повноважень у зазначеній сфері судочинства.

Зауважимо, що правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві багатоаспектний, що відрізняє його від правових статусів у інших видах судочинства. Оскільки прокурор в адміністративному судочинстві представляє не лише інтереси громадян або держави в суді як законний представник, він також може набувати правового статусу позивача та відповідача.

Згідно з ч. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґруntовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або повноважень у нього щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заявл., й тоді прокурор набуває статусу позивача [7].

В адміністративному судочинстві прокурор може бути позивачем і в разі звернення до адмі-

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

ністративного суду згідно з ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [8]. Відповідно до п. 12.3. наказу Генерального прокурора 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» (наказ №6 гн) у Генеральній прокуратурі України та прокуратурах обласного рівня позови в порядку, передбаченому ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», готують підрозділи, які проводили відповідну перевірку. Участь у розгляді справ за такими позовами забезпечують підрозділи представництва, за необхідності – із залученням працівників підрозділів, які готували позов [9].

Враховуючи, що розгляд судових справ щодо оскарження дій чи бездіяльності органів прокуратури та їх посадових осіб відноситься до юрисдикції адміністративних судів, прокурор в адміністративному судочинстві може бути і відповідачом у суді як суб'єкт владних повноважень. Згідно з п. 21 наказу №6 гн організація представництва органів прокуратури та їх посадових осіб у адміністративному судочинстві в Генеральній прокуратурі України та прокуратурах обласного рівня покладається на підрозділи представництва інтересів громадян та держави в судах.

Важливе організуюче значення у представницькій правозастосовній практиці прокурора, включаючи й сферу адміністративного судочинства, мають відомчі нормативні акти Генерального прокурора України, оскільки норми КАС України не деталізують порядок реалізації більшості процесуальних повноважень прокурора.

Зокрема, у наказі №6 гн йдеться про те, що прокурори повинні активно застосовувати надані законом повноваження щодо вступу та участі з власною ініціативи в розгляді будь-якої справи, у тому числі в адміністративному суді, якщо цього вимагає захист прав і законних інтересів громадянина або держави. Проте процесуальна форма вступу прокурора в адміністративну справу КАС України не передбачена. З огляду на те, що процесуальна форма адміністративного судочинства має письмовий характер, **повідомлення прокурора про вступ у справу повинно бути оформлене також у письмовій формі**, яке суд додає до матеріалів адміністративної справи, і саме таким чином повинен іменуватися цей до-

кумент. Оскільки клопотання чи заява підлягають розгляду судом і можуть бути з них або інших причин нездоволені (відхилені), їх розгляд передбачає з'ясування думки обох сторін. Рішення про вступ у справу з метою виконання покладених на нього повноважень прокурор приймає самостійно, про що доводить до відома суд на підставі ч. 3 ст. 60 КАС України, тобто реалізує своє імперативне право\*. Зокрема, відповідно до п. 7.1. наказу №6 гн прокурорів зобов'язано у кожному випадку письмово повідомляти суд про вступ у розгляд справи, порушеної з ініціативи інших осіб.

Вступ прокурора у справу передбачає необхідність його подальшої участі в її розгляді, адже прокурор набуває статусу учасника адміністративного процесу. Також наказом №6 гн регламентовано, що рішення про вступ у справу приймають керівники прокуратур, як правило, за результатами вивчення справ. Тому при вирішенні прокурором питання про вступ у справу необхідно активно реалізовувати процесуальне право, передбачене ч. 5 ст. 61 КАС України, згідно з яким прокурор, який не брав участі у справі, має право ознайомлюватися з матеріалами справи в адміністративному суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі.

Таким чином, прокурор може вступити в адміністративну справу, повідомивши про це письмово суд до закінчення її судового розгляду, а також шляхом: оскарження судового рішення (подання апеляційної та касаційної скарг); приєднання до апеляційної чи касаційної скарги; подання заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України чи за нововиявленими обставинами.

Проте КАС України не встановлює строк, упродовж якого прокурор може ознайомлюватися з матеріалами справи в адміністративному суді. З огляду на те, що строк апеляційного оскарження становить 10 днів з дня проголошення постанови або з дня отримання її копії (ст. 186 КАС України), а касаційного – 20 днів з моменту набрання законної сили судовим рішенням або з дня складання постанови в повному обсязі (ст. 212 КАС України), можна дійти висновку, що строк ознайомлення з матеріалами справи прокурором не повинен перевищувати строк апеляційного чи касаційного оскарження, оскільки пропуск строку апеляційного або касаційного оскарження у зв'язку з озна-

\* Ухвали Миколаївського окружного адміністративного суду від 29 липня 2010 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 10566602; постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 2 вересня 2010 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 11081714.

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

йомленням з матеріалами справи понад 10 днів або, відповідно, 20 днів не може бути визнано судом поважною причиною пропуску строку подання апеляційної та касаційної скарг (ч. 1 ст. 102 КАС України). Що стосується перегляду судового рішення Верховним Судом України та за нововиявленими обставинами, то цей строк не повинен перевищувати, відповідно, трьох та одного місяців (статті 238, 247 КАС України).

Також суттєвими організуючими факторами представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві є встановлені: система адміністративних судів (зокрема, до адміністративних судів першої інстанції належать місцеві загальні суди (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди) як адміністративні та окружні адміністративні суди); повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції; порядок звернення до адміністративних судів; порядок здійснення адміністративного судочинства тощо.

Так, виявлення незаконних судових рішень, які потребують перегляду, постановлених місцевими загальними судами як адміністративними, покладається на прокурорів районного рівня за місцем розташування відповідного суду; постановлених окружними адміністративними судами – на прокурорів міст за місцезнаходженням цих судів; постановлених апеляційними адміністративними судами – на підрозділи представництва інтересів громадян і держави в судах прокуратур обласного рівня за місцезнаходженням зазначених судів; постановлених Вищим адміністративним судом України – на Головне управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень та інші підрозділи Генеральної прокуратури України відповідно до їхньої компетенції.

Права, свободи чи інтереси осіб можуть бути захищені не лише в адміністративних судах, а й у загальних, господарських, третейських судах, а також в адміністративному, неюрисдикційному порядку. Тому важливе практичне значення має чітке розмежування юрисдикції різних установ, у тому числі й підвідомчості судів.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму (ч. 2 ст. 17 КАС України). Проте, наприклад, якщо питання підві-

домчості по-різному врегульовано нормами матеріального і процесуального закону, то застосовуються норми процесуального закону, які є спеціальними [10]. Порядок подання позовної заяви до адміністративного суду також обумовлений підсудністю адміністративної справи (статті 18–21 КАС України).

Здійснення прокурором «представницької функції» має бути вмотивовано з посиланням на відповідне законодавство. Тому подання адміністративного позову прокурором в інтересах громадянина або держави повинно бути обґрунтованим додатково відповідно до вимог, передбачених у ч. 2 ст. 60, ст. 106 КАС України. Невиконання цієї вимоги є підставою для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви на підставі ч. 1 та п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України або залишення позовної заяви без розгляду на підставі ч. 2 ч. 1 ст. 155 КАС України.

У цьому аспекті варто виокремити найбільш типові недоліки практичної реалізації прокурором процесуальних повноважень в адміністративному судочинстві, до яких належать такі:

- ненадання до адміністративного суду доказів, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх законних інтересів;
- відсутність визначення у позовній заявлі (заяві, поданні, письмовому повідомленні про вступ у справу), в чому полягає порушення інтересів держави;
- відсутність обґрунтування необхідності захисту інтересів держави;
- незазначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах;
- неподання документа (зокрема з позовою заявою), що підтверджує повноваження особи, яка підписала адміністративний позов (за правилами ч. 2 ст. 58 КАС України повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану посаду);
- подання позову прокурором як позивачем за наявності органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах та наявність відповідної компетенції у такого органу;
- помилкове (неправильне) визначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах;
- до позовної заяви не додано її копії та копії всіх документів, що дополучаються до неї, відпо-

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

відно до кількості відповідачів та третіх осіб (якщо прокурор діє в інтересах громадянина);

– до позовної заяви не додано доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів (якщо прокурор діє в інтересах держави в особі суб'єкта владних повноважень);

– ненадання до суду доказів на підтвердження обставин, якими обґрунтуються позовні вимоги;

– повторне неприбуття на попереднє судове засідання чи на судове засідання без поважних причин та неподання заяви про розгляд справи за його відсутності;

– пропущення строків подання адміністративного позову (зокрема, застосування загального строку подання адміністративного позову, а не спеціального, у тому числі, наприклад, у порядку ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»).

Крім цього, при ініціюванні прокурором розгляду адміністративної справи завжди необхідно враховувати, що фактичне виконання постанов адміністративних судів зазвичай залежить від завчасно вжитих заходів забезпечення позову та доказів. Тому до пред'явлення позову, за наявності підстав відповідно до вимог законодавства, необхідно заявляти до суду вимоги щодо вчинення процесуальних дій стосовно забезпечення доказів шляхом допиту свідків, призначення експертизи, витребування та огляду письмових або речових доказів, у тому числі за місцем їх знаходження (статті 73–75 КАС України), а при пред'явленні позову – про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються; заборони вчиняти певні дії (статті 117, 118 КАС України) та належним чином мотивувати необхідність їх застосування.

Участь прокурора у розгляді судом адміністративної справи полягає у безпосередній реалізації прокурором у судовому засіданні адміністративного суду процесуальних повноважень. Відповідно, організацію участі прокурорів у розгляді адміністративних справ згідно з п. 11.2. та п. 11.3. наказу №6 гн у місцевих загальних судах забезпечують прокурори районного рівня за місцем розташування суду. Прокуратури міст, у складі яких діють відділи представництва, також забезпечують участь у розгляді справ за позовами прокурорів в окружних адміністративних судах за місцем їх розташування.

Незалежно від того, в якій формі та з яких підстав прокурор бере участь у розгляді адміністративної справи, він користується усіма правами й обов'язками, передбаченими у ст. 49 КАС України для осіб, які беруть участь в адміністративній справі, однак з деякими особливостями.

Згідно із загальним правилом, встановленим у ч. 1 ст. 59 КАС України, повноваження на ведення справи в суді надає представнику право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх можливих процесуальних дій, в тому числі відмовитися від позову повністю або частково (окрім примирення).

Водночас у ст. 61 КАС України визначено особливості відмови прокурора від адміністративного позову або зміни позовних вимог, що не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі. Якщо ж особа, в інтересах якої заявлено позов, не вимагає від суду розгляду справи по суті, суд залишає заяву без розгляду. Лише у разі, коли обидва учасники судового процесу – прокурор і позивач – заявили про відмову від позову або тільки позивач, адміністративний суд закриває провадження у справі.

Таким чином, фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, може не підтримати адміністративний позов, заявлений в її інтересах, в результаті чого фактично позбавляє повноважень прокурора, що подав позов в інтересах цієї особи, і, як наслідок, прокурор позбавляється можливості подальшої участі у справі. Суд залишає позовну заяву без розгляду. Однак згідно з ч. 4 ст. 61 КАС України відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від адміністративного позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє останнього права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті в повному обсязі.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, необхідно акцентувати увагу на наступному. По-перше, особливості реалізації органами прокуратури функції представництва інтересів громадян та держави у суді в адміністративному судочинстві обумовлені визначеними КАС України процесуальними повноваженнями і правомочностями прокурора, а також системою адміністративних судів, юрисдикцією і підсудністю судових справ, що у них розглядаються; по-друге, у межах реалізації представ-

## **ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

ницьких повноважень прокурора в адміністративному судочинстві органи прокуратури дієво впливають на забезпечення законності, захисту прав, свобод, законних інтересів громадян і держави у сфері публічно-правових відносин, що є особливо актуальним та перспективним в умовах запровадження нової моделі інституту прокуратури.

### **Список використаних джерел:**

1. Агєєв О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Агєєв. – Х., 2006. – 20 с.
2. Анпілогов О. Участь прокурора в адміністративному судовому процесі / О. Анпілогов // Вісник прокуратури. – 2007. – №9. – С. 105–114.
3. Зуй В.В. Роль органів прокуратури у справах з оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві / В.В. Зуй // Право та управління. – 2012. – №1. – С. 264–276.
4. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Іщук. – Х., 2011. – 19 с.
5. Перепелюк В. Питання представництва прокурором інтересів держави в адміністративному судочинстві / В. Перепелюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – №2. – С. 61–67.
6. Руденко М.М. Представництво прокурора в адміністративному суді: поняття, сутність і проблеми / М.М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – №1. – С. 112–117.
7. Кравчук В.М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В.М. Кравчук. – Х.: Фактор, 2011. – 798 с.
8. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – С. 793.
9. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
10. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року №3.2-2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>

*Валерій КРАВЧУК*

### **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

#### **Резюме**

*Досліджено питання специфіки представництва прокурором інтересів громадян або держави в адміністративному суді, опрацьовано особливості, а також найбільш типові недоліки реалізації прокурором процесуальних повноважень у сфері адміністративного судочинства.*

*Valeriy KRAVCHUK*

### **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

#### **Резюме**

*Исследованы вопросы специфики представительства прокурором интересов граждан или государства в административном суде, изучены особенности, а также наиболее типичные недостатки реализации прокурором процессуальных полномочий в сфере административного судопроизводства.*

*Valeriy KRAVCHUK*

### **FEATURES APPLICATION OF THE PROSECUTOR POWERS OF REPRESENTATIONS IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS**

#### **Summary**

*The article examined the specific of interest representation by the prosecutor, or the state in the Administrative Court and worked the characteristics, and the most common shortcomings of Attorney procedural powers in administrative proceedings.*



**Сергій БАНАХ,**  
перший заступник прокурора Тернопільської області,  
старший радник юстиції

## ЗМІЦНЕННЯ ІНСТИТУTU 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 дискутиють 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 правої 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 загальнопоетичному 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 обґрутування 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. Долежану, М. Мицьку, 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 віправдані лише тоді, коли вони ґрунтуються на досвіді й доцільноті.

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 неспособності 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 заявлі 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 звукає 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 віправданням зазначеного, враховуючи те, що п. 6 Прикінцевих та Переходічних 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 неспособність 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-

## **ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013**

нов, підприємств та організацій, експертизи, висновки спеціалістів, пояснення свідків, родичів тощо), адже на сьогодні правосуддя при прийнятті такого рішення ґрунтуються 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 скаржник 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 нервове 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 привести 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 поширювано 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 громадянині або державі 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 законодавчу 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.

*Сергей 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.



**Анатолій МАТВІЄЦЬ,**

засідувач кафедри нагляду за додержанням і застосуванням законів  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції, кандидат юридичних наук



**Олександр ГОЛОВКІН,**

професор кафедри нагляду за додержанням  
і застосуванням законів Національної академії  
прокуратури України, старший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України



**Олександр КОБЕЦЬ,**

доцент кафедри нагляду за додержанням  
і застосуванням законів Національної академії  
прокуратури України, старший радник юстиції,  
кандидат психологічних наук, доцент

## ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У СФЕРИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

**Ключові слова:** представництво; реформування прокуратури; прокурорська діяльність у сфері довкілля; захист прав громадян та інтересів держави.

**В**ідповідно до ст. 16 Конституції України за-  
безпечення екологічної безпеки і підтрим-  
ання екологічної рівноваги на території  
України, подолання наслідків Чорнобильської ка-  
тастрофи – катастрофи планетарного масштабу,  
збереження генофонду Українського народу є  
обов'язком держави [1].

Законом України від 19 червня 2003 року «Про основи національної безпеки України» [2], в якому визначено основні засади державної політики України, передбачено: навколошнє природне середовище і природні ресурси – це об'єкт національної безпеки (ст. 3); до пріоритетних національних інтересів віднесено забезпечення екологічних і техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколошнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів (ст. 6); порушення в екологічній сфері становлять загро-

зу національним інтересам та національній безпеці України (ст. 7); екологічна сфера є одним із основних напрямів державної політики національної безпеки (ст. 8).

У щорічному посланні Верховній Раді України 7 квітня 2011 року Президент України В.Ф. Янукович ключовим завданням політики національної безпеки у внутрішній сфері визначив поліпшення екологічного стану.

З огляду на викладене діяльність органів прокуратури України у сфері охорони навколошнього природного середовища є важливою складовою механізму забезпечення національної безпеки України.

Як зазначив Генеральний прокурор України В.П. Пшонка, «...питання охорони навколошнього природного середовища завжди були і будуть пріоритетними у діяльності органів прокуратури. Екологія у державі перебуває у критичному стані.

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Прикро, але в більшості випадків причинами такого стану є бездіяльність людей, у тому числі посадових осіб: маємо факти незаконного зведення будівель на заповідних і прибережних територіях, браконьєрства, знищення зелених насаджень. ...Ми робимо все від нас залежне, щоб забезпечити законність у екологічній сфері» [3, 11].

Проблеми прокурорської діяльності у сфері охорони довкілля досліджувались у працях багатьох науковців та практичних працівників органів прокуратури, зокрема В.П. Пішонки, В.В. Білоуса, В.І. Бабенка, М.В. Руденка, В.В. Долежана, М.В. Косюти, А.І. Чумаченка, М.І. Мичка, О.Р. Михайлена, М.І. Гаврилюка, О.М. Литвака, Є.М. Блахівського, Г.П. Середи, І.М. Козьякова та інших. Водночас активне реформування прокуратури, докорінна зміна законодавства щодо її діяльності вимагають подальших наукових розробок.

Мета статті – висвітлення стану прокурорської діяльності прокуратури поза межами кримінального переслідування в окресленій сфері на сучасному етапі реформування органів прокуратури та перспектив її удосконалення.

Як відомо, прокуратура України компетентна як у сфері кримінального переслідування, так і поза нею. У сучасних умовах реалізація повноважень з питань нагляду за додержанням і застосуванням законів та представництва прокуратурою інтересів громадяніна або держави у суді є прокурорською діяльністю поза сферою кримінального переслідування. Компетентність прокуратури поза сферою кримінального судочинства – нормальна практика діяльності багатьох прокуратур зарубіжних країн, що насамперед зумовлюється тими завданнями, які поставлені законодавцем їхнім прокурорам.

На нашу думку, враховуючи вимоги Конституції України, необхідність реального й ефективного захисту прав людини та інтересів держави, суспільства, органи прокуратури України і в подальшому повинні наділятися повноваженнями поза межами кримінального переслідування. Реагування на порушення закону необхідно нормативно врегулювати порядком обов'язкового комплексного застосування усіх передбачених прокурорських повноважень для досягнення поставлених перед прокуратурою завдань, забезпечення законності та правопорядку. Безумовно, передусім це стосується реагування на порушення, що посягають на безпечне довкілля як основу життєдіяльності суспільства.

Особливості організації діяльності прокурорів у зазначеній сфері регулюються галузевим

наказом Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №3/2 гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сferах охорони навколошнього природного середовища та земельних відносин» [4]. Прокурорські повноваження у сфері охорони довкілля в межах визначеної компетенції реалізують практично всі органи прокуратури різних рівнів, діяльність яких має практичне спрямування. При цьому природоохоронні підрозділи органів прокуратури на сьогодні перебувають в активній стадії реформування та оптимізації їх компетенції.

Відповідно до п. 4 зазначеного вище наказу захист інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин здійснюється шляхом комплексного застосування правозахисних, представницьких та кримінально-правових засобів прокурорського реагування на порушення закону [4]. У сфері земельних відносин прокурори керуються вказівкою Генерального прокурора України від 18 березня 2013 року №42 щодо особливостей організації роботи у цій сфері (прийнята на зміну чинної раніше вказівки Генерального прокурора України від 31 січня 2011 року №13). Результати діяльності органів прокуратури у сфері земельних відносин упродовж 2011–2013 років укотре підтверджують високу ефективність такої організації та методики діяльності прокуратури, оскільки десятки тисяч гектарів безцінної української землі реально повернуту у власність держави із незаконного володіння.

Рішенням розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 4 липня 2013 року «Про підсумки роботи органів прокуратури у I півріччі 2013 року та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» визначено, що особливу увагу прокурори повинні приділяти законності під час використання за цільовим призначенням земель лісового фонду, забезпечення вільного доступу громадян до озер, річок та інших водних об'єктів. Головний пріоритет – захист інтересів держави та громадян у сфері використання земельних ресурсів при вилученні земель, наданні їх у власність і користування, продажу та зміні цільового використання (у тому числі земель оборони і транспорту) та захист прав громадян, інтересів держави в екологічній сфері.

Упродовж поточного року результативною була діяльність органів прокуратури у сфері збереження земель водного фонду; гарантування конституційних прав громадян на користування

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

природними ресурсами; у сфері поводження з відходами тощо. Про це свідчать численні позитивні приклади роботи прокурорів, висвітлені на Офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України та сайтах регіональних прокуратур.

Посильний внесок у сприяння практичній діяльності органів прокуратури робить і Національна академія прокуратури України, працівники якої спільно з Генеральною прокуратурою України активно розробляли і впроваджували у практику методичні рекомендації з питань діяльності прокуратури у сфері охорони довкілля та поза кримінальною сферою, зокрема щодо охорони вод, надр, земельних ресурсів тощо. Колективом авторів Національної академії прокуратури України та Генеральної прокуратури України у поточному році зроблено спробу систематизувати матеріали практичної діяльності та наукових досліджень з питань прокурорського нагляду у сфері охорони довкілля і видано науково-практичний посібник «Захист прокурором прав громадян та інтересів держави у сфері охорони довкілля». У цій праці надано характеристику діяльності органів прокуратури за всіма функціями, наведено позитивні приклади ефективної реалізації прокурорських повноважень у сфері охорони довкілля [5; 6; 7].

Поставлені перед органами прокуратури завдання виконуються ними також через реалізацію функції, що визначена в ч. 2 ст. 121 Конституції України та ч. 2 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» [8] як представництво інтересів громадянина або держави в суді. 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» [9] до форм представництва віднесено підготовку і пред'явлення позовів, заяв, подань; вступ у справи, порушенні за позовами, заявами, поданнями інших осіб на будь-якій стадії їх розгляду; ініціювання перегляду судових рішень; участь у справах, порушених за позовами, заявами, поданнями прокурорів та у справах, у яких прокурором здійснено вступ чи ініційовано перегляд судових рішень; захист прав громадянина або інтересів держави при виконанні рішень судів.

Згідно з ч. 2 ст. 37 Закону України «Про охорону навколошнього природного середовища» [10] при здійсненні нагляду органи прокуратури застосовують надані їм законодавством України права, включаючи звернення до судів з позовами

про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколошнього природного середовища, та про припинення екологічно небезпечної діяльності. Вважаємо, що таким чином органи прокуратури передусім сприятимуть поновленню порушених прав та інтересів громадянина і держави.

З огляду на юридичну природу відносин відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян, передбачених чинним законодавством України, найпоширенішою формою відшкодування є пред'явлення позову до суду. Саме це передбачено у ст. 55 Конституції України. В умовах побудови демократичної, правої держави судовий захист порушених прав набуває особливого значення і має бути найдоступнішою та найефективнішою формою їх захисту. Громадяни мають право самостійно звертатись із відповідними позовами до суду про захист своїх екологічних прав у всіх випадках.

З урахуванням узятих нашою державою міжнародних зобов'язань щодо вступу до Європейського Союзу, а також інших вимог сьогодення прокуратура перебуває в активній стадії реформування.

У проекті Закону України «Про прокуратуру», підготовленому Адміністрацією Президента України, який перебуває на розгляді у Верховній Раді України, передбачено реалізацію прокурором закріпленої в ч. 2 ст. 121 Основного Закону України функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Функція нагляду за додержанням і застосуванням законів ліквідовується.

Відповідно до законопроекту прокурор представляє в суді інтереси держави, якщо їх захист не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Наявність порушення або загрози порушення інтересів держави та необхідність їх захисту мають бути обґрутовані прокурором.

Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина у випадках, якщо останній неспроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність. Наявність таких обставин має бути підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів.

## **ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Зауважимо, що в проекті Закону України «Про прокуратуру» передбачено право прокурора у разі встановлення підстав для представництва інтересів громадян або держави у суді звернутися із застереженням до 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, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або порушують інтереси громадянина або держави щодо досудового врегулювання спору, в якому запропонувати: усунути порушення закону, причини та умови, що йому сприяли; притягти осіб до передбаченої законом відповідальності; відшкодувати шкоду; скасувати акт, окрім його частини або привести його у відповідність до закону; припинити незаконні дії чи бездіяльність посадових, службових осіб.

Застереження прокурора щодо досудового врегулювання спору має містити виклад обставин, на підставі яких прокурор дійшов висновку про наявність порушення чи загрози порушення інтересів громадянина або держави, доводи, що підтверджують ці обставини, та посилання на відповідні норми законодавства. Упродовж п'ятнадцяти днів з дня отримання застереження відповідна особа має право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулювання спору. У разі ненадання особою

відповіді, відмови вживати заходи або вжиття заходів, які прокурор вважає недостатніми для досудового врегулювання спору, він протягом одного місяця може звернутися до суду з позовом (заявою, поданням).

На нашу думку, застосування прокурорами у майбутньому такого документа реагування, як застереження, сприятиме ефективному реагуванню на порушення законів, не вдаючись без потреби до складної процедури судового вирішення спору.

Отже, діяльність органів прокуратури у сфері охорони довкілля, зокрема у позакримінальній сфері, є важливим інструментом забезпечення національної безпеки нашої держави.

В умовах реформування прокуратури подальшого удосконалення потребують: структура, компетенція, нормативне регулювання питань діяльності прокуратури у сфері охорони довкілля; законодавство про охорону довкілля, зокрема щодо діяльності органів, які повинні забезпечувати контроль за його додержанням. Тож вкрай важливе прийняття Екологічного кодексу України та Закону України «Про державний екологічний контроль».

Представницька діяльність прокуратури у сфері охорони довкілля, з урахуванням проекту нового Закону України «Про прокуратуру», має стати важливим інструментом забезпечення за конності, відшкодування завданої природі шкоди, захисту прав людини та інтересів держави.

### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
2. Про основи національної безпеки України: закон України від 19 червня 2003 року №964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15/print133041432388374>
3. Пшонка В.П. Охороні та відтворенню водних живих ресурсів – підвищенню увагу / В.П. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2012. – №3. – С. 11.
4. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколошнього природного середовища та земельних відносин: наказ Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №3/2 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
5. Головкін О. Проблеми оптимізації прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері охорони довкілля в Україні / О. Головкін // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – №3. – С. 88.
6. Захист прокурором прав громадян та інтересів держави у сфері охорони довкілля: наук.-практ. посіб. / [В.В. Костицький, О.М. Литвак, Є.М. Блажівський, І.М. Козьяков, А.А. Матвієць та ін.]; за ред. О.М. Литвака, Є.М. Блажівського. – К.: Алерта, 2013. – 358 с. – (Серія «Бібліотека прокурора»).
7. Захист прокурором прав громадян та інтересів держави у сфері земельних відносин: наук.-практ. посіб. / І.М. Козьяков, А.М. Мірошниченко, В.В. Салков, А.А. Матвієць та ін. – К.: Алерта, 2012. – 272 с. – (Серія «Бібліотека прокурора»).
8. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=1789-12>

## **ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013**

9. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)

10. Про охорону навколошнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 року №1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/print1330532906958807>

*Анатолій МАТВІСЦЬ,  
Олександр ГОЛОВКІН,  
Олександр КОБЕЦЬ*

### **ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ОХОРОНІ ДОВКІЛЛЯ**

#### **Резюме**

*Розглянуто перспективи діяльності прокуратури у сфері охорони довкілля поза межами кримінально-го провадження. Досліджено сучасний стан цієї діяльності, а також її подальше удосконалення з урахуван-ням норм проекту Закону України «Про прокуратуру».*

*Anatolij MATVIYETS,  
Oleksandr GOLOVKIN,  
Oleksandr COBETS*

### **ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

#### **Резюме**

*Рассмотрены перспективы деятельности прокуратуры в сфере охраны окружающей среды вне уголовного производства. Исследовано современное состояние этой деятельности, а также ее дальнейшее усовершенствование с учетом норм проекта Закона Украины «О прокуратуре».*

*Anatoliy MATVIYETS,  
Oleksandr GOLOVKIN,  
Oleksandr COBETS*

### **THE PROSPECTS OF REPRESENTATIVE ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTOR IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION**

#### **Summary**

*The prospects of activity of office of public prosecutor in the field of guard of environment are considered out of limits of criminal realization. The modern state of this activity and it subsequent improvement are investiga-ted taking into account the norms of project of law of Ukraine «About the office of public prosecutor».*



**Андрій ФІГЕЛЬ,**  
заступник прокурора Івано-Франківської області,  
радник юстиції, кандидат юридичних наук

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У СУДІ ОРГАНAMI ПРОКУРАТУРИ

**Ключові слова:** прокуратура; представництво інтересів громадян в судах; форми представництва; житлові права; виконавче провадження.

Одним із основних напрямів державної політики на сучасному етапі розвитку українського суспільства є реалізація права громадян на житло, що закріплене у Конституції України, Житловому кодексі України та інших нормативно-правових актах. На сьогодні в Україні питання забезпечення захисту та відновлення житлових прав громадян потребує особливої уваги.

Житлові права громадяні можуть захищати як у судовому, так і позасудовому порядку, і в цьому механізмі значну роль відіграють органи прокуратури, які при здійсненні повноважень у межах реалізації тієї або іншої конституційної функції повинні захищати права громадян та вжити заходів щодо відновлення порушених прав.

Проблеми захисту житлових прав громадян, враховуючи діяльність органів прокуратури, досліджували такі вчені та практики: І. Агапов, А. Василевський, Т. Корнякова, А. Повар та В. Шуба. Зокрема, І. Агапов зазначив, що значну роль в охороні житлових прав громадян відведено органам прокуратури, які зобов'язані вжити всіх залежних від них заходів для запобігання можливим порушенням зазначених прав [1, 3].

За останні роки збільшилася кількість порушень житлових прав громадян, зокрема під час відчуження та приватизації житла, яке стало товаром, що можна продати, обміняти та здійснити щодо нього інші дії. Такі обставини вимагають від прокуратури особливої уваги до захисту житлових прав громадян.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами

державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, іх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [2, 5].

Втручання органів державної влади в органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій тощо у діяльність прокуратури з наляканням за додержанням законів або розслідування діянь, що містять ознаки злочину, забороняється.

Предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є: відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам, у тому числі житловому законодавству; додержання законів про недоторканність особи (наприклад, незаконне виселення), соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі й гідності, якщо законом не передбачено інший порядок захисту цих прав, тощо.

Як зазначено у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності при водів – також із власної ініціативи прокурора.

Для прикладу, прокуратурою м. Івано-Франківськ проведено перевірку обставин, викладених у зверненні неповнолітнього Є.М. Григоришака,

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

якого внаслідок неправомірних дій рідної сестри – О.С. Бобрикович позбавлено можливості оформити право власності на 1/9 частини квартири №3 на вул. С. Бандери, 2 у м. Івано-Франківськ.

З метою поновлення порушеного права неповнолітнього прокуратурою м. Івано-Франківськ у травні 2012 року відповідно до цивільного судочинства заявлено позов до О.С. Бобрикович про визнання права власності на частку спадкового майна та визнання свідоцтва про право на спадщину частково недійсним. Рішенням суду від 14 травня 2013 року позов прокуратури задоволено, за неповнолітнім Є.М. Григоришаком визнано право власності на 1/9 частки вказаної квартири та свідоцтво про право на спадщину 1/9 частини спірної квартири визнано недійсним.

Особливості здійснення представництва інтересів громадянина в суді визначено в положеннях ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, 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 у випадках, передбачених законом. Тому ніяких довіреностей чи доручень прокурору не потрібно, оскільки він не представляє інтереси конкретної особи чи органу влади. В межах своєї компетенції, визначеній законом, він діє як представник держави, маючи водночас і всі процесуальні права позивача.

Підставою представництва у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Такі підстави мають бути підтвердженні прокурором шляхом надання суду відповідних доказів.

Наприклад, Долинським міжрайонним прокурором здійснено вступ у розгляд справи, яка перебувала в провадженні Долинського районного суду за позовом Л.В. Воробець до В.В. Супрун про розірвання договору найму житла та її виселення. Крім того, прокурором було подано позов в інтересах В.В. Супрун до Долинської районної ради, Вигодської селищної ради, Л.В. Воробець про визнання незаконним рішення комісії з питань поновлення прав реабілітованих, скасування свідоцтва про право приватної власності на житловий будинок.

Вступ прокурора у справу в порядку, передбаченому ст. 36-1 зазначеного Закону, та

пред'явлення зазначеного позову було обумовлене необхідністю захисту інтересів особи похилого віку, яку позбавлено можливості належним чином захищати свої порушені права на житло.

Рішенням Долинського районного суду від 24 вересня 2012 року позов Л.В. Воробець задоволено, а в задоволенні позову Долинського міжрайонного прокурора відмовлено. Згідно з таким рішенням суду пенсіонерка В.В. Супрун залишилась без даху над головою. Проте вказане рішення суду було оскаржене прокурором до суду апеляційної інстанції.

Апеляційний суд Івано-Франківської області у рішенні від 21 листопада 2012 року апеляційну скаргу Долинського міжрайонного прокурора задовольнив, у задоволенні позову Л.В. Воробець до В.В. Супрун про розірвання договору найму житла та її виселення відмовив. Завдяки втручанню органів прокуратури за В.В. Супрун, яка належить до соціально незахищеної верстви населення, було збережено право на житло.

Розглядаючи особливості захисту житлових прав фізичних осіб, необхідно також звернути увагу на положення ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України). Так, відповідно до ч. 2 вказаної статті з метою представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з позовною заявою (заявою), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити з власної ініціативи у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами [3, 24].

Таким чином, органи прокуратури у випадках, встановлених законом, мають право звертатися до суду із позовними заявами тощо про захист, у тому числі житлових прав та інтересів фізичних осіб.

Зокрема, Т. Тилик, вивчаючи юрисдикційні форми захисту житлових прав, насамперед судами і іншими органами, передбаченими у статтях 17, 18 Цивільного кодексу України (ЦК України), звернув увагу на те, що серед цих органів не зазначено органи прокуратури, які відповідно до Конституції України вчиняють такі дії. Автор обґрунтует доцільність визнання прокуратури юрисдикційним органом захисту цивільних прав наданими їй повноваженнями [4, 13].

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Правова основа діяльності органів прокуратури – Конституція України та Закон України «Про прокуратуру». Зокрема, згідно із ст. 5 вказаного закону одна із функцій прокуратури – представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

З метою представництва громадянина або держави прокурор відповідно до ст. 36-1 Закону має право в порядку, передбаченому процесуальним законом:

- звертатися до суду з позовами (заявами, поданнями);
- вступати у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі розгляду;
- ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушений за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- брати участь у розгляді справ.

Варто зазначити, що правовому регулюванню виконання рішень судів держава надає особливе значення, в тому числі у справах за позовами прокурора, що є чи не найважливішим етапом захисту прав громадян (зокрема житлових) та інтересів держави в судовому порядку.

Так, рішення, ухвали та постанови, винесені судами, повинні виконуватися обов'язково, інакше підривається довіра навіть не до судової та правоохоронної систем, а до держави в цілому, втрачається сенс діяльності судової влади. Суттєву роль у виконавчій діяльності відіграє прокуратура, яка відповідно до Конституції України представляє інтереси громадянина або держави в суді.

Втім, у чинному Законі України «Про прокуратуру» чітко не регламентовано питання участі прокурора у виконавчому провадженні при виконанні судових рішень у справах, в яких прокурором здійснювалось представництво інтересів громадянина або держави в суді.

У ч. 2 п. 1 ст. 7 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що прокурор бере участь у виконавчому провадженні в випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою [5, 6]. Тож Закон України «Про прокуратуру» в частині участі прокурорів у виконавчому провадженні у справах, в яких прокурором здійснювалось представництво інтересів громадянина або держави в суді, доцільно доповнити.

Зауважимо, що прокурор самостійно визнає підстави, форму представництва у судах і

може здійснювати представництво на будь-якій стадії судочинства в порядку, передбаченому процесуальним законом.

Відповідно до ст. 35 зазначеного Закону прокурор має рівні права з іншими учасниками процесу. Підстави для вступу у справу, а також обсяг і межі повноважень прокурора у судовому процесі визначаються не тільки Законом, про який ідеться, а також процесуальним законодавством України.

Наприклад, під час моніторингу законності судових рішень, прокуратурою м. Івано-Франківськ у березні 2013 року ініційовано вступ у розгляд Івано-Франківським міським судом справи за позовом Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу до О.М. Волховської, В.В. Волховського, В.В. Волховської, І.В. Волховського про визнання осіб такими, що втратили право на житло – кімнату №140 у гуртожитку №4 на вул. Північний Бульвар, 9 в м. Івано-Франківськ, на захист інтересів неповнолітнього І.В. Волховського.

Рішенням суду від 25 квітня 2013 року, залишеним без змін ухвалою апеляційного суду Івано-Франківської області від 18 червня 2013 року, поновлено порушені права неповнолітнього, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу зобов'язано усунути перешкоди у користуванні житлом та вселити родину Волховських у вказане приміщення.

Процесуальне становище прокурора як позивача позивача дещо відрізняється від становища інших осіб, які заявляють позов у цивільній справі. Так, прокурор не несе судових витрат, до нього не може бути пред'явлено зустрічного позову, він не може укладати мирову угоду, а рішення суду за позовом прокурора поширюється не на прокурора, а на особу, в інтересах якої пред'явлено позов. Громадяни, юридичні особи й держава в особі її органів самостійно звертаються до суду для захисту своїх порушених прав та інтересів, які охороняє закон. Прокурор здійснює представництво в суді лише тоді, коли громадянин не спроможний через фізичний стан або з інших причин самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Захист прав неповнолітніх, недієздатних, обмежено дієздатних прокурор здійснює в суді, представляючи їхні інтереси, лише тоді, коли батьки, усиновителі, опікуни та піклувальники, органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування не виконують передбачених законом обов'язків.

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

Тож аналізовані положення Закону України «Про прокуратуру» є такими, що врегульовують особливості здійснення права на захист осіб, суб'єктивне право та інтерес яких порушені, не визнано чи оспорено з огляду на те, що право на захист може бути здійснено як безпосередньо особами, яким належить таке право, так і через представництво.

Варто зазначити, що у чинному Житловому кодексі УРСР (ЖК УРСР) також міститься правова норма, якою передбачено можливість здійснення захисту житлових прав фізичних осіб органами прокуратури. Так, відповідно до ст. 109 ЖК УРСР виселення із займаного жилого приміщення допускається з підстав, установлених законом. Виселення проводиться добровільно або в судовому порядку, зокрема передбачено виселення в адміністративному порядку з санкції прокурора лише осіб, які самоправно зайняли жиле приміщення або проживають у будинках, що загрожують обвалом. Крім того, у ч. 2 вказаної статті передбачено, що громадянам, яких виселяють з жилих приміщень, одночасно надається інше постійне жиле приміщення, за винятком виселення громадян при зверненні стягнення на жилі приміщення, що були придбані ними за рахунок кредиту (позики) банку чи іншої особи, повернення якого забезпечено іпотекою відповідного жилого приміщення. Жиле приміщення, що надається особі, яку виселяють, повинно

бути зазначено в рішенні суду або постанові прокурора [6, 582].

Однак ця норма суперечить вимогам ч. 3 ст. 47 Конституції України, згідно з якою ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Крім того, відповідно до ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», в якій визначено повноваження прокурора, при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів він не уповноважений виносити санкції щодо виселення осіб у адміністративному порядку. Згідно з п. 3 ч. 2 цієї статті прокурор має право звертатись до суду в передбачених законом випадках.

Враховуючи викладене, прокурор має право звертатись до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також відповідного комунального підприємства стосовно виселення осіб, які самоправно зайняли жиле приміщення або проживають у будинках, що загрожують обвалом. Таким чином, незважаючи на те, що у чинному ЖК УРСР передбачено можливість здійснення захисту житлових прав фізичних осіб із санкції прокурора, положення цієї правової норми є такими, що суперечать нормам Закону України «Про прокуратуру», а також іншим нормативно-правовим актам, зокрема Закону України «Про виконавче провадження», що унеможливлює застосування цієї правової норми на практиці.

### Список використаних джерел:

1. Повар А. Й.. Охорона житлових прав громадян / А. Й. Повар, І. Г. Агапов. – К.: Будівельник, 1968.
2. Закон України «Про прокуратуру»: науково-практичний коментар: у 3 кн. / за заг. ред. В. П. Пшонки, О. М. Литвака. – Кн. 1. – К.: Алерта, 2013. – 336 с.
3. Цивільний процесуальний кодекс України: чинне законодавство. – К.: Паливода А. В., 2013. – 203 с.
4. Тилик Т. М. Причинення житлових правовідносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Т. М. Тилик. – К., 2010. – 24 с.
5. Про виконавче провадження: закон України від 21 квітня 1999 року №606-XIV / Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №24. – Ст. 207.
6. Житловий кодекс Української РСР: науково-практичний коментар / за заг. ред. С. Я. Фурси. – К.: Видавець Фурса С. Я.: КНТ, 2008. – 1280 с.

*Андрій ФІГЕЛЬ*

### ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У СУДІ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ

#### **Резюме**

Статтю присвячено важливій та актуальній проблемі – захисту житлових прав фізичних осіб у суді органами прокуратури. З'ясовано сутність представницької діяльності органів прокуратури із наведенням конкретних прикладів із прокурорської практики, розкрито зміст процесуального становища прокурора як позивача, акцентовано увагу на формах представництва інтересів громадян у судах.

## **ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

---

**Андрей ФИГЕЛЬ**

### **ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В СУДЕ ОРГАНAMI ПРОКУРАТУРЫ**

#### **Резюме**

Статья посвящена важной и актуальной проблеме – защите органами прокуратуры жилищных прав физических лиц в суде. Определена сущность представительской деятельности органов прокуратуры, приведены конкретные примеры из прокурорской практики, раскрыто содержание процессуального положения прокурора в качестве истца, акцентировано внимание на формах представительства интересов граждан в судах.

*Andrey FIGEL*

### **PECULIARITIES OF PROTECTION OF HOUSING RIGHTS OF PHYSICAL ENTITIES IN COURT BY THE BODIES OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE**

#### **Summary**

The given article is devoted to the important and topical problem – protection of housing rights of physical entities in court by the bodies of Public Prosecutor's Office, it is established the essence of representation activity of the bodies of Public Prosecutor's Office with specific examples taken from prosecutors' practice, it is revealed the content of procedural status of a prosecutor in the role of plaintiff, it is emphasized the forms of citizens' interests representation in courts.



*Антон ОГІСНКО,*

*начальник відділу забезпечення участі в судах управління представництва, захисту інтересів громадян та держави в судах прокуратури Харківської області,  
молодший радник юстиції*

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

**Ключові слова:** адміністративне судочинство; представництво; прокурор; представницька функція прокуратури; форми представницької діяльності; інтереси держави; інтереси громадянина.

**У** Конституції України та чинному Законі України «Про прокуратуру» однією з основних функцій прокуратури визначено представництво в суді інтересів громадян або держави. Протягом тривалого часу специфіка прокурорської представницької діяльності у суді привертає увагу як науковців, так і практиків. Питання представництва прокурором інтересів громадянина або держави саме в адміністративному судочинстві є доволі новим для вітчизняної юридичної науки та практики, що пов'язано з прийняттям у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України). А відтак, воно потребує спеціального дослідження.

Представляючи в адміністративному суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує виключно конституційні положення, закріплені у 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. Звертаючись до відповідного адміністративного суду із заявою про захист прав і свобод громадянина, державних та суспільних інтересів, прокуратура реалізує конституційну функцію представництва, яка розглядається як один із дієвих засобів утвердження верховенства права, зміцнення законності та правопорядку. Втім, унаслідок суттєвих протиріч у законодавстві й підзаконних нормативно-правових актах, якими регулюється діяльність органів прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві, а також розбіжностей у правозастосуванні під час виконання прокурорами відповідних повноважень існує багато проблем, пов'язаних із цим інститутом. Зазначені питання потребують нау-

кового обґрунтування та роз'яснення, оскільки саме від успішного виконання прокуратурою функції з представництва інтересів громадянина або держави у суді залежить становлення право-вої держави, невід'ємним атрибутом якого є утвердження прав, свобод людини та громадянина, законності й верховенства права.

Значний внесок у дослідження та подальше розроблення питань діяльності прокуратури з представництва в судах інтересів громадян або держави було зроблено О. Ангіловим, В. Беляневичем, Ю. Битяком, Л. Грицаєнком, М. Мичком, М. Масленниковим, М. Руденком, О. Хавіним та іншими. Водночас проблема характеристики діяльності прокуратури з представництва інтересів громадян або держави в адміністративному судочинстві малодосліджена, особливо з урахуванням останніх змін у законодавстві щодо правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві та його взаємовідносин із судом під час розгляду адміністративної справи.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів та наукової літератури щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві. Відповідно до окресленої цілі досліджуються місце та роль представницької функції прокуратури, а також проблемні питання її реалізації в адміністративному судочинстві.

Функцію представництва прокуратурою інтересів громадян або держави у суді закріплено у п. 2 ст. 121 Конституції України [1]. Прокурор має статус офіційного представника держави чи громадянина у випадках, передбачених чинним законодавством. Визначаючи правову природу представництва прокурора в адміністративному судочинстві, необхідно розглянути сутність інсти-

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

туту прокуратури як органу, який здійснює функцію охорони закону та державно-правових відносин. Як зазначено у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, поняття «представництво» – це здійснення певних юридичних дій однією особою від імені іншої чи інших, виконання обов'язків або володіння правами представника установи, організації, що представляє чиєсь інтереси [2, 695]. В юридичній науковій літературі по-різному трактують поняття «представництво прокурора» і питання про форми представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді. Так, М. Косюта визначає представницьку функцію прокурора як захист від неправомірних посягань щодо найважливіших соціальних цінностей, закріплених у Конституції України та інших актах законодавства [3, 135], а формами звернення прокурора до суду з метою захисту порушених прав і законних інтересів громадян або держави – участь прокурора у розгляді справ судами, досудове провадження [4, 9–10]. Також під представництвом прокуратури у цивільному, господарському та адміністративному процесах розуміють процесуальний спосіб реалізації державою (прокуратурою), юридичними та фізичними особами гарантованого Конституцією України та іншими чинними нормативно-правовими актами права на судовий захист від посягань на честь, гідність, життя, здоров'я, особисту свободу і майно, а також оспорюваних інтересів указаних осіб, держави [5]. Прихильники іншого підходу розглядають стадії адміністративного судового процесу як форми представництва прокурора [6, 100–101]. Деякі дослідники виокремлюють таку форму представництва прокурора, як досудове провадження [7, 110]. Існують різні думки щодо форм представництва органами прокуратури інтересів громадянина або держави, що свідчить про значний науковий і практичний інтерес до окресленої проблематики.

Що стосується законодавчого закріплення форм представницької діяльності прокуратури, то в Законі України «Про прокуратуру» чітко вказано: 1) звернення до суду з позовами (заявами, поданнями); 2) вступ у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі розгляду; 3) ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справі, порушений за позовом (заявою, поданням) іншої особи; 4) участь у розгляді справ (ч. 5 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру») [8]. КАС України

стосовно представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві визначає такі форми: звернення до суду з адміністративним позовом (поданням); участь у розгляді справ за його позовами, а також вступ за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду; подання апеляційної, касаційної скарг, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами (ч. 2 ст. 60 КАС України) [9]. Дещо по-іншому визначено форми представницької діяльності прокурора в цивільному та господарському судочинстві. Представницька діяльність прокурора в різних видах судочинства ґрунтуються на спільних засадах, при цьому його функції щодо представництва в суді прав та інтересів громадян або держави незалежно від виду судового процесу та його стадії завжди здійснюються у межах процесуальної форми.

Законодавчими зasadами представницької діяльності прокуратури в адміністративному судочинстві є норми Конституції України, КАС України, Закону України «Про прокуратуру». Крім того, порядок організації діяльності прокурора закріплено у наказах Генерального прокурора України, зокрема – «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [10].

Усі форми представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, які закріплено в процесуальному законодавстві, передбачають в обов'язковому порядку правові відносини між представником і особою, яку він представляє. Але при цьому статус прокурора не можна ототожнювати зі статусом представника в адміністративному процесі. Відносини між представником і довірителем прописано в договорі, на підставі якого представник для виконання своїх обов'язків наділяється відповідними повноваженнями і не може виходити за їх межі, якщо не одержить на це спеціально-го дозволу. Зовсім інше процесуальне становище у прокурора. Завдання прокурора при розгляді справ адміністративної юрисдикції – охорона та нагляд за додержанням прав і законних інтересів громадян, держави, сприяння у реалізації гарантованого принципу законності й обґрунтованості судових рішень. Для підтвердження своїх повноважень під час розгляду адміністративної справи

прокурору не потрібно надавати суду ніяких представницьких документів (довіреностей), оскільки він виконує свої безпосередні обов'язки, визначені у законі. Діяльність прокурора може бути віднесенено до представництва, яке є самостійним інститутом процесуального права, оскільки саме Основний Закон України є правою підставою участі прокурора в процесі [11]. Юридичний інтерес прокурора як представника в адміністративній справі до процесу завжди має державний характер. Проте таке виняткове процесуальне становище прокурора не узгоджується із завданням адміністративного судочинства, що викликає дискусії серед науковців. Зокрема, В. Бевзенко, аналізуючи інститут представництва прокурором інтересів держави в адміністративному суді, не-безпідставно зазначає, що в адміністративному судочинстві стає можливим «подвійний напад» на фізичну, юридичну особу – відповідача, який здійснюється одним суб'єктом владних повноважень в інтересах іншого. На думку науковця, оскільки, принаймні законодавчо, передбачене забезпечення діяльності органів державної влади набагато краще порівняно з будь-якою фізичною чи юридичною особою, то «норма про представництво прокурором держави у порядку, передбаченому КАС України, взагалі має бути виключена із Кодексу, оскільки вона суперечить суб'єктивним правам, свободам і законним інтересам юридичних осіб, правам і законним інтересам юридичних осіб, ускладнюючи їх здійснення й не відповідає основному завданню адміністративної юстиції» [12, 399]. Така позиція автора заслуговує на увагу, проте шлях вирішення окресленої проблеми досить суперечливий. На нашу думку, цілком виправданою є позиція іншого науковця про законодавче закріплення заборони підміни прокурором під час застосування представницьких повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю), а також інших органів, яким законом надано право захищати інтереси громадян або держави в суді [13].

Проблематику представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві буде висвітлено в контексті законодавчо закріплених повноважень.

Відповідно до 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 у випадках, передбачених законом. Таке формулювання недостатньо конкретизоване, що дає можливість прокурору маніпулювати своїми представницькими функціями. Вважаємо, що представництво прокуратурою інтересів громадян чи держави в суді має бути чітко врегульовано галузевими процесуальними нормативними актами.

Прокуратура представляє інтереси громадян також в адміністративному судочинстві. Так, у ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» визначено підстави представництва інтересів громадянина, а саме: його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. При цьому законодавство не встановлює критерії цієї неспроможності, прокурор їх має визначати самостійно у кожному конкретному випадку залежно від конкретних обставин. Крім того, прокурор повинен надати суду необхідні докази, що підтверджують неспроможність громадянина самостійно захищати свої права та представляти інтереси. Це можуть бути такі письмові документи, як медичний висновок про стан здоров'я заінтересованої особи, що виключає її можливість звернення до суду; копії свідоцтва про народження, пенсійного посвідчення, рішення суду про визнання особи недієздатною чи обмежено дієздатною тощо.

Найчастіше спірні питання, що потребують однозначного вирішення, виникають у зв'язку з представництвом прокурором в адміністративному судочинстві інтересів держави. Підставою для цього є порушення або загрози порушень інтересів держави. Але законодавець не дає визначення, що необхідно розуміти під «інтересами держави». Вони можуть полягати в розробці загальнодержавних політичних, економічних, соціальних та інших програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України; гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки; охорону землі як національного багатства; захист прав усіх об'єктів господарювання тощо. «Інтереси держави» – оціночне поняття, тому прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення інтересів держави, обґрунтовує у позовній заявлі необхідність їхнього

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Прокурор може скористатися своїм правом на звернення до суду із заявою про захист інтересів держави тоді, коли органи виконавчої влади, передусім державного контролю, органи місцевого самоврядування, на які відповідними законодавчими актами покладено обов'язок захищати права й інтереси громадянина, державні або суспільні інтереси, не вживають для цього передбачених законом заходів. У разі виявлення бездіяльності уповноваженого органу державного нагляду (контролю) одночасно із заходами представницького характеру органи прокуратури зобов'язані вживати відповідних заходів прокурорського реагування [10]. Прокуратура дедалі частіше здійснює представництво інтересів різних органів державної виконавчої влади в адміністративних справах, зокрема: територіальних органів Пенсійного фонду України, Головної державної інспекції на автомобільному транспорті, Фонду соціального захисту інвалідів, органів зайнятості населення тощо. Слушною є думка науковців і практиків про доцільність звернення прокурора в інтересах контролюючого органу, на який законом покладено обов'язок контролю за дотриманням законів фізичними та юридичними особами і який процесуальними й спеціальними законами наділений правом самостійного звернення до суду [14; 15]. Чинним законодавством України передбачено, що суб'єкти владних повноважень мають право звертатися до суду на виконання власних повноважень. Для цього законодавець наділив їх адміністративно-процесуальною правозадатністю та дієздатністю для самостійного звернення до суду. Позиція Вищого адміністративного суду України щодо окресленої проблеми полягає в тому, що прокурор може звертатися до суду в інтересах держави, які, в свою чергу, можуть бути пов'язані з необхідністю захисту прав державних органів, а також підприємств, установ, організацій незалежно від їх підпорядкування та форм власності [16]. Як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України, прокурори та їхні заступники подають до суду позови саме в інтересах держави, а не в інтересах підприємств, установ і організацій незалежно від їх підпорядкування і форм власності [17]. При цьому інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств

та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонду. Якщо прокурор як суб'єкт владних повноважень звертається до адміністративного суду в інтересах держави, він повинен обґрунтувати обставини, що вказують на існування реальної загрози інтересам держави, а також зазначити підстави, які унеможливлюють самостійне звернення суб'єкта владних повноважень до суду.

Ще одне проблемне питання представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві полягає у відсутності в КАС України норми, яка чітко вказувала б на те, що прокурор наділений всіма правами й обов'язками особи, в інтересах якої він діє. Обсяг прав прокурора залежить від того, з якою зі сторін пов'язані інтереси держави чи громадянина.

Аналізуючи повноваження прокурора під час представництва інтересів громадянина, не здатного самостійно захистити свої права чи реалізувати повноваження в адміністративному судочинстві, зауважимо, що прокурор як учасник судового розгляду з позиції розпорядження матеріальними позовними вимогами певною мірою обмежений у цьому законодавцем. Будучи позицівачем у процесуальному розумінні, прокурор не володіє всіма правами власне позивача. Зокрема, в ч. 1 ст. 61 КАС України визначено, що прокурор, який звернувся до адміністративного суду в інтересах громадянина, не може закінчувати справу адміністративної юрисдикції примиренням, а в ч. 3 ст. 61 КАС України перспективу розгляду адміністративним судом поданого прокурором правозахисного позову поставлено в залежність від того, чи не заперечує проти цього фізична особа, права, свободи чи інтереси якої захищаються, за умови, що вона володіє адміністративною процесуальною дієздатністю. Крім того, відмова прокурора від адміністративного позову або зміна ним позовних вимог не позбавляє (згідно з положеннями ч. 2 ст. 61 КАС України) громадянина, на захист прав, свобод чи інтересів якої подавався адміністративний позов, можливості вимагати від суду розгляду справи в попередньому обсязі. Якщо прокурор представляє інтереси держави, то у разі відмови органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від адміністративного позову, поданого прокурором в інтересах держави, це не позбавляє його права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті.

Водночас обсяг процесуальних можливостей прокурора під час його участі в розгляді судом

## **ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013**

справи адміністративної юрисдикції є повним. Він наділяється такими самими процесуальними правами, як і інші особи, які беруть участь у розгляді справи (ч. 1 ст. 59 КАС України). До внесення відповідних змін у вересні 2012 року КАС України не закріплював можливості прокурора знайомитись із матеріалами адміністративної справи, яка розглядалася судом, при вирішенні питань про наявність приводів та підстав щодо вступу в її розгляд. На практиці мали місце неподіноки випадки, коли суди не задовольняли клопотання прокурорів на ознайомлення з матеріалами справи, мотивуючи тим, що право ознайомитись із матеріалами справи належить виключно стороні у справі. У ч. 5 ст. 61 КАС України чітко зазначено, що органи та особи, визначені у ст. 60 цього Кодексу, які не брали участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, вступу в розгляд справи за позовом (поданням) іншої особи мають право знайомитись з матеріалами справи в адміністративному суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі.

Таким чином, при зверненні прокурора до адміністративного суду в інтересах громадяніна прокурор повинен у позовній заяві обґрунтувати

причини неможливості пред'явлення позову особою, в інтересах якої подається позов, із наданням підтвердженчих документів. Під час подання позову в інтересах держави прокурор повинен обґрунтувати обставини, що вказують на існування реальної загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів та необхідність їх захисту, а також зазначити причини, наявність яких позбавляє суб'єкта владних повноважень, в особі якого подається позов, самостійно звернутись до суду.

Інститут прокурорського представництва при здійсненні судочинства не новий і має давню історію, однак питання представництва прокурором інтересів громадяніна або держави в адміністративному судочинстві ще недостатньо вивчене та систематизоване. Правове його регулювання на сучасному етапі розвитку нашої держави містить недоліки, які потрібно усунути на законодавчому рівні. Участь прокурора в адміністративному судочинстві потребує додаткового вивчення, оскільки в науковій теорії складаються неоднозначні, іноді навіть діаметрально протилежні підходи щодо повноважень органів прокуратури під час представництва в адміністративному суді інтересів громадяніна або держави.

### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР // Офіційний вісник України. Спеціальний випуск. – 2010. – №72/1. – Ст. 2598.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1140 с.
3. Косюта М.В. Прокуратура України: навч. посіб. / М.В. Косюта. – [2-ге вид., перероб. і допов.]. – К.: Знання, 2010. – 404 с.
4. Косюта М. Способи правового регулювання представницької функції прокуратури України / М. Косюта // Вісник прокуратури. – 2007. – №4 (70). – С. 8–13.
5. Озерський І. Представництво прокурором інтересів громадян та держави в суді (психологічно-правовий аспект) / І. Озерський // Віче. – 2010. – №6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1912>
6. Руденко М. Форми представництва прокурора в адміністративному судочинстві / М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2008. – №10 (88). – С. 98–106.
7. Гусарова А. Сутність вступу прокурора у справу як форми прокурорського представництва / А. Гусарова // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – №2. – С. 108–113.
8. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року №2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №35–36, №37. – Ст. 446.
10. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадяніна або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=151874](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151874)
11. Проблеми реалізації представницької функції прокуратури України // Реформування органів прокурату-

## **ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

ри України: проблеми і перспективи: м-ли міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 2–3 жовтня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://admin-pravo.ru/book\\_136\\_chapter\\_77\\_PROBLEMI\\_REAL\\_PREDSTAVNI\\_FUNK\\_PROKURATURI\\_UKRAINI.html](http://admin-pravo.ru/book_136_chapter_77_PROBLEMI_REAL_PREDSTAVNI_FUNK_PROKURATURI_UKRAINI.html)

12. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: моногр. / В.М. Бевзенко. – К.: Прецедент, 2010. – 475 с.

13. Стефанчук М. Представництво прокурором інтересів держави в адміністративному суді (в разрізі завдань адміністративного судочинства) / М. Стефанчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc\\_gum/nzizvru/2013\\_2/p17\\_14.html](http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/nzizvru/2013_2/p17_14.html)

14. Азарова Т. Прокурор в адміністративному судочинстві / Т. Азарова // Наше право. – 2010. – №4. – Ч.1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nashp/2010\\_4\\_1/Azarova.pdf](http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2010_4_1/Azarova.pdf)

15. Чернюк А. Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві / А. Чернюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://voas.gov.ua/?action=news&id\\_news=90](http://voas.gov.ua/?action=news&id_news=90)

16. Лист Вищого адміністративного суду України від 30 листопада 2009 року №1619/10/13-09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1619760-09>

17. Справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді: рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року №3-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – №15. – Ст. 35.

*Антон ОГІЕНКО*

### **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

#### **Резюме**

Висвітлено проблемні питання правового регулювання підстав представництва прокурором інтересів громадянині або держави в адміністративному судочинстві, а також можливі шляхи їх вирішення.

*Антон ОГІЕНКО*

### **ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

#### **Резюме**

Освещены проблемные вопросы правового регулирования оснований представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном судопроизводстве, а также возможные пути их решения.

*Anton OGienko*

### **PROBLEM QUESTIONS OF REPRESENTATIVE ACTIVITY OF OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR ARE IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDING**

#### **Summary**

*In the article the problem questions of the legal adjusting of grounds of representative office light up by the public prosecutor of interests of citizen and state in the administrative legal proceeding, and also possible ways of their decision.*



**Альона ОЛІФІР,**  
прокурор відділу представництва інтересів громадян  
та держави в суді прокуратури Чернігівської області,  
юрист 1 класу

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У ГОСПОДАРСЬКОМУ СУДОЧИНСТВІ

**Ключові слова:** представництво; господарське судочинство; захист прокурором інтересів держави.

**З**вертаючись до суду із заявою про захист державних інтересів, прокурор реалізує конституційну функцію, яку справедливо можна визначити найдієвішим засобом утвердження верховенства права, зміцнення законності та правопорядку, захисту й поновлення пошкоджених прав і законних інтересів держави.

Діяльність органів прокуратури з питань захисту інтересів держави є головною. Водночас представницька діяльність потребує повного переорієнтування відповідно до змін у законодавстві.

В умовах сьогодення Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» [1] та процесуальним законодавством України передбачено кардинально новий підхід до визначення процесуального становища прокурора при здійсненні захисту інтересів держави шляхом вжиття представницьких заходів.

Прийнявши Закон України від 18 вересня 2012 року №5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», законодавець розширив можливості для здійснення повноцінного захисту інтересів держави. Ці зміни повинні сприяти підвищенню ефективності застосування представницьких повноважень на вказаному напрямі прокурорської роботи.

Питання представництва інтересів держави прокуратурою були предметом дослідження В. Сапункова, Є. Субботіна, О. Хавіна та інших.

Незважаючи на положення проекту Закону України «Про прокуратуру», направленого для вивчення й рецензування до Венеціанської комісії при Раді Європи, які дещо обмежують існуючі представницькі повноваження прокурора, зокрема стосовно представництва інтересів громадян,

реалії життя потребують нових дієвих та ефективних підходів.

Метою статті є визначення порядку організації діяльності прокурора в господарському судочинстві.

Галузевим наказом 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» [2] визначено, що основним завданням представництва у суді є захист інтересів держави, які порушуються або можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних і юридичних осіб, фактичне усунення порушень закону (п. 2).

Представницька функція прокуратури в суді реалізується шляхом звернення до суду з позовами або заявами, участі у розгляді судами справ, ініціювання перегляду незаконних судових рішень.

Повнота її реалізації залежить від належного інформаційного забезпечення, яке, в свою чергу, залежить від особистої ініціативи прокурорів, ефективної взаємодії осіб, відповідальних за представництво, з працівниками, які забезпечують інші напрями роботи.

Організація роботи на цій ділянці повинна розпочинатися із забезпеченням своєчасного надходження до прокуратури змістової та все-бічної інформації.

Під інформаційним забезпеченням органів прокуратури необхідно розуміти упорядковану за єдиними критеріями сукупність показників, необхідних для вирішення завдань, які стоять перед прокурором та органами контролю (насамперед статистика); стандартизовані документи (наглядові та управлінські), які класифікуються і кодуються; інформаційний фонд, необхідний для аналізу стану

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

законності, прогнозування, планування, контролю; система потоків інформації, які забезпечують своєчасний взаємообмін нею між структурними підрозділами прокуратури та іншими правоохоронними, а також контролюючими органами.

Відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень необхідно отримувати з матеріалів наглядових перевірок, інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю), матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення, публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет, документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій, інших джерел.

З огляду на це у прокуратурі має бути забезпечено систематичне опрацювання усіх перелічених джерел з метою з'ясування підстав для вжиття заходів цивільно-правового характеру.

У разі покладення функцій представництва в суді на окремого працівника прокуратури, який не здійснює правоахисних функцій, формування інформаційного забезпечення щодо здійснення представницької діяльності має проводитись ним окремо з урахуванням визначених напрямів прокурорської діяльності.

При визначенні обсягу необхідної інформації, її джерела, періодичності надходження, порядку накопичення, систематизації і при її подальшому використанні для пред'явлення позовів до суду прокурор має орієнтуватись на завдання, які стоять перед прокуратурою, враховуючи пріоритети, що обумовлені реальним станом законності на піднаглядній території.

З метою постійного надходження зазначененої інформації до вказаних вище органів доцільно направити вимоги щодо надання інформації про наслідки проведених перевірок, розміри встановлених та несплачених сум збитків, заподіяну шкоду, штрафні санкції у розрізі підприємств району з зазначенням вжитих заходів до її стягнення.

Зазначені вимоги також рекомендується висувати до органів державної фінансової інспекції, підрозділів Міністерства доходів і зборів України окремо по видах податків, штрафних санкцій, санітарно-епідемічного нагляду, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державної інспекції України з контролю за цінами, інспекції

Держархбудконтролю, Держслужби України з лікарських засобів, Державної екологічної інспекції України, фондів державного майна тощо.

При цьому витребування документів та інформації з контролюючих органів необхідно розпочинати зі з'ясування переліку таких органів, діючих на піднаглядній території, та їх повноважень. Інформацію доцільно накопичувати систематично за наскрізними темами. Це сприяє повній поінформованості прокурора про стан законності. Налагоджена співпраця є важливим чинником і надає можливість оперативного витребування, опрацювання та використання інформації в прокурорській діяльності.

За наявності підстав для реагування необхідно витребовувати для вивчення матеріали і документи, які можуть бути використані як докази.

Пунктом 12 наказу №6 гн підрозділи Генеральної прокуратури України та прокуратури обласних рівнів за наявності підстав для захисту прав громадян та інтересів держави шляхом підготовки і звернення до суду з позовом, заявою, вступу у справу, оскарження рішення зобов'язано невідкладно передавати до підрозділів представництва або інших підрозділів згідно з їх компетенцією відповідні матеріали з мотивованим висновком щодо необхідності застосування представницьких повноважень разом з оформленними та засвідченими відповідно до чинного законодавства документами, що подаються до суду як докази.

Порядок передавання таких матеріалів в апаратах прокуратур урегульовано розпорядженням Генерального прокурора України від 10 липня 2006 року №58 «Про уdosконалення взаємодії структурних підрозділів з питань представництва у судах».

З метою належної організації та підвищення якості роботи щодо відшкодування збитків, завданих інтересам держави вчиненими злочинами, прокурором Чернігівської області розроблено та видано відповідне розпорядження від 23 квітня 2013 року №42 про взаємодію структурних підрозділів з цих питань.

Передавання матеріалів до прокуратур районного рівня здійснює прокурор району, який повинен контролювати своєчасне реагування на вжиття відповідних заходів.

При вивченні кримінальних справ, справ про адміністративні правопорушення, у тому числі корупційні діяння, у всіх випадках необхідно визначати наявність шкоди, її розмір і підстави реагування.

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

Отриману інформацію потрібно ретельно аналізувати щодо тяжкості та суспільної небезпечності правопорушень, шкоди, завданої інтересам держави.

Підготовча робота до внесення позовної заяви потребує урахування можливостей сучасних інформаційних технологій, тенденцій до відкритості та прозорості роботи державних органів, доступу до Єдиного реєстру судових рішень тощо.

При підготовці позовної заяви доцільно вибрать законодавчу базу, яка регулює взаємовідносини, ознайомитися з нормативно-правовими документами Верховної Ради України, Президента України, Уряду, Конституційного Суду України, вищих судових інстанцій, вивчити судову практику з аналогічних спорів (постанови, роз'яснення, листи).

У подальшому прокурор визначається з підставами, предметом позову та звертається з відповідними вимогами до суду.

Господарським судам підвідомчі справи у спорах, що виникають при укладенні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, у тому числі щодо приватизації майна та з інших підстав, крім випадків, визначених кодексом; про банкрутство; за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати України з питань, віднесених до їх компетенції; у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесено до компетенції адміністративних судів (ст. 12 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України)).

*Відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру» підставою представництва є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок противправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.*

*Прокурор самостійно визначає підстави для представництва у судах, його форму і може здійснювати представництво на будь-якій стадії судочинства в порядку, передбаченому процесуальним законом (ст. 2 ГПК України).*

Конституцією України і процесуальними законами прокурору надано право на власний розсуд подати позов на захист інтересів держави тільки у випадках, встановлених процесуальним та матеріальним законом. Отже, це правило має бланкетний характер. У кожному конкретному випадку необхідно звертатися до спеціального нормативного акта, де можуть міститися ці правові положення.

Проте прокурор не повинен підміняти органи виконавчої влади, зокрема державного контролю, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які також можуть звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів і брати участь у цих справах.

Прокурор може скористатися правом на звернення до суду із заявою про захист інтересів держави у випадках, коли органи влади, на які відповідними законодавчими актами покладено обов'язок захищати права й інтереси держави, не вживають для цього передбачених законом заходів.

Окрім цього, Законом України від 18 вересня 2012 року №5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [3] внесено зміни в усі процесуальні закони. Прокурору надано право захищати інтереси держави і у разі відсутності відповідного органу або якщо у такого органу відсутні повноваження щодо звернення з позовом до суду (ст. 2 ГПК України). Цим Законом передбачено право прокурора у випадку відмови позивача від позову підтримувати позовні вимоги та обов'язок суду розглянути вказану справу з постановленням рішення.

Рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року №3-рп/99 зазначено, що *представництво прокуратури полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів держави у випадках, передбачених законом.* Крім цього, інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, підприємств, організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонду. Держава може вбачати свої інтереси також в діяльності приватних підприємств.

Проте при розгляді справ суди повсякчас з посиланнями на інформаційні листи судів вищих інстанцій неправильно тлумачать положення зазначеного вище рішення Конституційного Суду України, внаслідок чого постановляють незаконні рішення [4].

Так, постановою Київського апеляційного господарського суду від 23 жовтня 2012 року у справі №5028/16/9/2012 відмовлено у задоволенні позову прокурора міста Чернігова в інтересах держави в особі Міністерства палива та енергетики України, ПАТ «НАК «Нафтогаз України», ПАТ «Чернігівгаз» про стягнення з ВАТ «Облтеплокомууненерго» за-

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

боргованості за спожитий природний газ у сумі 23 млн гривень. Ухвалюючи постанову, суд посилився на Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 17 вересня 2012 року №01-06 «Про деякі питання представництва прокуратурою інтересів держави в господарському суді». При цьому суд не врахував, що на час розгляду справи вказаний лист було відкликано (Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 18 жовтня 2012 року №01-06/1445/2012).

За касаційною скаргою прокуратури області зазначене судове рішення скасовано, позов прокурора задоволено.

Однак представницькі повноваження прокурора реалізуються не лише шляхом звернення з відповідними позовами до суду, а і вступу в розгляд справ на будь-якій стадії судочинства.

*Вступ прокурора у справу, де він не є стороною, здійснюється з ініціативи прокурора або суду шляхом:*

- письмового чи усного *повідомлення* суду про вступ прокурора у справу з обґрунтуванням підстав (на всіх стадіях розгляду справи);
- *внесення документів прокурорського реагування* (апеляційної, касаційної скарг, заяви про перегляд рішення суду у зв'язку з нововиявленими або винятковими обставинами) щодо справи, розглянутої без участі прокурора, із зазначенням, на захист інтересів якої зі сторін виступає прокурор.

Відповідно до постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 23 березня 2012 року №7 [5] законодавством України не передбачено ухвалення окремих процесуальних документів щодо вчинення прокурором зазначених дій, так само, як і можливості *відмови господарським судом прокурору* у його вступі у справу, порушену за позовом інших осіб.

Готуючись до участі в процесі, прокурор повинен бути добре обізнаним із правовою базою, яка стосується конкретного спору, й досконало володіти доказовими матеріалами.

Галузевий наказ категоричний. Він встановлює категорії справ (п. 7.2), де участь прокурора на захист інтересів держави є обов'язковою. Це такі справи: стягнення коштів за рахунок державного бюджету; звільнення від арешту майна, яке стягується в дохід держави.

З метою ефективного та своєчасного застосування повноважень щодо захисту у суді інтересів держави шляхом участі у справах за позовами та заявами інших осіб, ініціювання перегляду судових

рішень у справах, розглянутих без участі прокурора, необхідно виявляти та відстежувати відомості про наявність на розгляді у судах справ чи винесених судових рішень, що порушують інтереси держави та потребують втручання прокурора (п. 8.2).

Відповідно до вимог галузевого наказу питання щодо моніторингу судових рішень, постановлених судами, урегульовано вказівкою прокурора Чернігівської області від 8 серпня 2013 року №1 щодо порядку здійснення моніторингу.

На виконання вимог потрібно організовувати взаємодію з судом щодо систематичного інформування про наявність у провадженні справ відповідних категорій. Отриману інформацію опрацьовувати, вивчати матеріали справ у суді з вирішенням питання про наявність підстав для втручання прокурора.

Вказівками Генерального прокурора України (наприклад, вказівка №13), прокурора зобов'язано здійснювати моніторинг розгляду справ, за безпечувати повноту і своєчасність реагування на порушення закону, в тому числі судами.

Обов'язок з виявлення судових рішень, постановлених місцевими господарськими судами, що потребують перегляду, покладено на прокурорів міст за місцем розташування судів, а постановлених апеляційними судами – на підрозділи представництва інтересів громадян і держави в судах прокуратур обласного рівня за їх місцезнаходженням.

Підставами для оскарження судового рішення, яке не набрало законної сили, передусім є його незаконність та необґрунтованість, невідповідність нормам матеріального і процесуального права.

При здійсненні такого виду представництва необхідно враховувати, що Законом України від 20 грудня 2011 року встановлено *присічний строк* оскарження рішень.

Згідно з положеннями ГПК України незалежно від поважності причини пропуску строку оскарження суд відмовляє у відкритті провадження у разі, якщо прокурором скарга подана після спливу присічного строку (статті 93, 110, 113 ГПК України).

Для підвищення ефективності представницької діяльності, насамперед її якості та результативності, Генеральним прокурором України віддано наказ від 27 травня 2013 року №64 [6], яким передбачено формування електронного наглядового провадження, внесення апеляційних скарг прокуратурами обласного рівня, касаційних – за погодженням з Генеральною прокуратурою України.

Так, відповідно до п. 3.1 наказу №64 апеляційні та касаційні скарги повинні вносити прокурори

## **ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013**

обласного рівня. При цьому проекти касаційних скарг або висновки про відсутність підстав для по- дальшого оскарження судових рішень получають- ся до електронного наглядового провадження, про що повідомляється галузевий підрозділ Генераль- ної прокуратури України, який упродовж трьох днів направляє лист про погодження чи відмову у погодженні зазначеного проекту або висновку.

Отже, захист інтересів держави в судах можуть здійснювати не всі контролюючі органи. Як свідчить досвід, органи контролю досить часто самі припускаються порушень закону у своїй повсякденній

діяльності. Крім того, наявні факти неналежної професійної підготовки працівників вказаних органів, невідповідного фінансування на сплату судових витрат. Мають місце і факти реорганізації та ліквідації без правонаступництва контролюючих органів, що унеможлилює притягнення до відповідальності винних осіб та відшкодування шкоди за виявлені правопорушення.

Відтак, звуження повноважень прокуратури у представницькій діяльності, яке передбачено проектом Закону України «Про прокуратуру», є неприпустимим.

### **Список використаних джерел:**

1. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
2. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в су- ді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: закон України від 18 вересня 2012 року №5288-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Рішення Конституційного суду України від 18 квітня 1999 року №3-рп/99 у справі №1-1/99 (справа про пред- ставництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v003rp710-99>
5. Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам: постанова Плену- му Вищого господарського суду України від 23 березня 2012 року №7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vgsu.arbitr.gov.ua>
6. Про заходи щодо удосконалення представницької діяльності органів прокуратури: наказ Генерального про- курора України від 27 травня 2013 року №64.

*Альона ОЛІФІР*

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У ГОСПОДАРСЬКОМУ СУДОЧИНСТВІ**

#### ***Резюме***

*Проаналізовано основні організаційно-правові засади діяльності прокурора щодо представництва інтересів держави в господарському судочинстві.*

*Алена ОЛИФІР*

### **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В ХОЗЯЙСТВЕННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

#### ***Резюме***

*Проанализированы основные организационно-правовые принципы деятельности прокурора по представительству интересов государства в хозяйственном судопроизводстве.*

*Alona OLIFIR*

### **ORGANIZATIONALLY LEGAL PRINCIPLES OF REPRESENTATIVE ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTOR ARE DURING REALIZATION OF DEFENCE OF INTERESTS OF THE STATE IN ECONOMIC LEGAL PROCEEDING**

#### ***Summary***

*Basic organizationally legal principles of activity of public prosecutor are analysed in relation to the representative office of interests of the state in the economic legal proceeding.*



**Вікторія УСТИМЕНКО,**  
старший науковий співробітник відділу досліджень проблем діяльності  
прокуратури поза кримінальною сферою Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України

## ПРАВОВА ОСНОВА ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

**Ключові слова:** представництво інтересів громадян; представництво інтересів держави; правова основа представництва прокурором інтересів; форми представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді.

**В**ідповідно до ст. 121 Конституції України прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. 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 у випадках, передбачених законом [1].

Правова основа – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, закріплюють елементи їх організації і діяльності. Норми, що становлять правову основу організації та діяльності органів прокуратури України, мають єдиний юридичний зміст, але можуть бути диференційовані за іншими ознаками. Правовою основою представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді є: Конституція України, Цивільний процесуальний кодекс України (ЦПК України), Господарський процесуальний кодекс України (ГПК України), Кодекс адміністративного судочинства України (КАС України), Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК України) (щодо цивільного позову у справі), Закон України «Про прокуратуру» та інші нормативно-правові акти [1; 2; 3; 4; 5].

Відповідно до статей 121–123 Основного Закону України прокуратура – це організаційно самостійний державно-правовий інститут влади, який не належить до жодної з її гілок. Представляючи в суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує конституційні положення, закріплені в статтях 3, 13 Конституції України, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечу-

вати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання [1].

Правову основу представництва прокурором інтересів громадян або держави досліджували провідні українські та зарубіжні науковці, зокрема: В. Аргунов, Т. Дунас, П. Каркач, М. Косюта, М. Курочки, М. Мичко, І. Павлунік, М. Руденко, Г. Тимченко, О. Хавін та інші.

Мета статті полягає у виокремленні деяких проблемних питань правової основи функціонування представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді та формуванні позицій щодо шляхів їх вирішення.

Прокурор – особливий суб'єкт представництва у суді, його участь у господарському, цивільному, адміністративному, кримінальному судочинстві (з цивільним позовом) і виконавчому провадженні зумовлена необхідністю виконання конституційної функції представництва інтересів громадянина або держави, передбаченої законом, а саме: ст. 121 Конституції України, статтями 2, 45, 46, 297, 328 ЦПК України, статтями 2, 18, 29, 91, 107, 111–15, 113 ГПК України, статтями 60, 61, 189, 214 КАС України, ст. 128 КПК України, статтями 7, 10, 19 Закону України «Про виконавче провадження», статтями 5, 20, 36-1, 37 Закону України «Про прокуратуру».

Згідно з ч. 2 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура України становить єдину систему, на яку відповідно до Конституції України та цього Закону покладається функція представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Також у п. 2 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що в разі виявлення порушень закону прокурор у межах повноважень має право «звертатися до суду в передбачених законом випад-

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

ках». У ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що 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 у випадках, передбачених законом.

Як визначено у чинному законодавстві України, за наявності підстав з метою представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор має право в порядку, встановленому процесуальним законом, використовувати такі форми представництва:

- звертатися до суду з позовами (заявами, поданнями);
- вступати у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі розгляду;
- ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушений за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- брати участь у розгляді справ.

На думку Т.О. Дунаса та М.В. Руденка, форми представництва інтересів громадянина або держави прокурором розподіляються на порушення справи у суді та вступ у справу, відкриту у суді за зверненням іншої особи [6].

Згідно із Законом України «Про прокуратуру» прокурор, обираючи форми представництва, визначає, в чому полягає порушення або загроза порушення інтересів держави чи громадянина, обґрунтуете необхідність їх захисту.

Право апеляційного та касаційного оскарження законодавець надав, крім зацікавлених осіб, також прокурору, який має право подати апеляційну та касаційну скарги. Так, право апеляційного та касаційного оскарження судових рішень у порядку, встановленому цивільним, господарським, адміністративним кодексами, мають особи, які беруть участь у справі. У ст. 37 Закону України «Про прокуратуру» вказано, що право подання апеляційних та касаційних позовних заяв (заяви, подання) в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства надається Генеральному прокурору України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратур (на правах обласних), міжрайонним прокурорам, прокурорам міст, районів, районів у містах та прирівняних до них спеціалізованих прокуратур, їх першим заступникам і заступникам.

Право внесення апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільних, адміністра-

тивних, господарських справах надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі у розгляді справи: Генеральному прокурору України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратур (на правах обласних), міжрайонним прокурорам, прокурорам міст, районів, районів у містах та прирівняних до них спеціалізованих прокуратур, їх першим заступникам і заступникам.

Право внесення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами в цивільних, адміністративних, господарських справах надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя і прирівняним до них прокурорам.

Право внесення заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України на судові рішення в цивільних, адміністративних, господарських справах надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам.

Право внесення апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України на судові рішення у кримінальних справах надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратур (на правах обласних), їх першим заступникам і заступникам.

Змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України має право прокурор, який їх вніс, або прокурор вищого рівня, його перший заступник чи заступник.

Генеральний прокурор України має право звертатися до пленумів вищих спеціалізованих судів України щодо з'ясування необхідності надання роз'яснень судам з питань застосування законів при розгляді відповідних справ [7].

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у судовому процесі спрямоване на: захист прав і законних інтересів громадян або держави; сприяння суду у виконанні вимог закону про всеобщий, повний та об'єктивний розгляд справ і ухвалення судових рішень, що

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

ґрунтуються на законі; своєчасне вжиття заходів щодо усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, керуючись при цьому принципами законності, незалежності суддів, рівності фізичних осіб перед законом і судом. Прокурор у межах повноважень, визначених законом, з метою представництва інтересів громадянина або держави в суді бере участь у цивільному, господарському, адміністративному, кримінальному (з цивільним позовом) процесі, а також у виконавчому провадженні; звертається до суду з позовом (заявою, поданням); бере участь у розгляді справ за його позовами; може вступати з власної ініціативи у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду; подає апеляційну, касаційну скаргу; заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами; використовує право на відкриття виконавчого провадження за власною заявою на підставі виконавчого документа, користуючись правом на його одержання у суді [7].

Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній заяви самостійно визнає: в чому полягає порушення інтересів держави й обґрутує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Під час підготовки процесуальних документів прокурор повинен забезпечувати їх повноту та доцільність, додержуватися вимог закону щодо форми і змісту, підвідомчості та підсудності спорів. Посилатися на норми матеріального й процесуального права, якими регулюються відповідні правовідносини, а також долучати до позовів (заяв, подань) належні та допустимі докази. Дотримуватися визначеної законом процедури направлення позовів (заяв, подань) до суду; визначених законом вимог щодо форми та змісту позовної заяви, посыпатися на норми матеріального і процесуального права, підзаконні акти, якими регулюються дані правовідносини, і на конкретні докази, що подаються до позовних заяв.

Закон надає прокурору право вступити в справу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів громадян та суспільства; знайомитися з матеріалами справи та виписувати необхідну інформацію; брати участь у судових засіданнях, досліджувати та подавати докази; давати усні та письмові пояснення, заявляти клопотання; подавати власні доводи, міркування і заперечення; підтримувати та змінювати

позови й заяви, з якими він звернувся до суду. Проте він не має права укладати мирові угоди.

Якщо позивачем у справі є прокурор, то в разі задоволення позову стягнення здійснюється або вчиняється інші дії на користь зазначеного прокурором стягувача, а наказ про таке стягнення видається прокурору на підставі поданої ним до суду відповідної письмової заяви або згідно з такою ж заявою прокурора надсилається стягувачу рекомендованим чи цінним листом за адресою, зазначеною в позовній заяви, або іншою адресою, вказаною прокурором.

Судам необхідно враховувати, що за змістом ст. 40 Закону України «Про прокуратуру» право щодо зміни, доповнення, відклікання, відмови від позову (заяви), апеляційної, касаційної скарги надано не лише прокурору, який їх подав, а й прокурору вищого рівня, його першому заступнику чи заступнику.

Умови і порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до закону підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку, визначаються Законом України «Про виконавче провадження».

Так, у ст. 1 цього Закону визначено, що виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і посадових осіб, визначених у Законі, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які провадяться на підставах, у межах повноважень та у способі, передбачених цим Законом, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до нього та інших законів, а також рішеннями, що відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню [8].

Актуальні питання, пов'язані з організацією представництва прокурором у суді інтересів громадянина або держави, в тому числі пріоритетні напрями представницької діяльності; порядок подання позовних та інших заяв; внесення апеляційних та касаційних скарг, повноваження прокурора щодо їх підписання; виконання судових рішень також викладено у наказі Генерального прокурора України, обов'язковому для всіх працівників органів прокуратури, 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» [9].

## **ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013**

Отже, чинні нормативно-правові та відомчі акти визначають: умови участі у судовому процесі органів і осіб, яким надано право захищати права, свободи й інтереси інших осіб; правовий статус прокурора; підстави та форми здійснення представництва; повноваження прокурора; право апеляційного та касаційного оскарження; порядок подання позовів (заяв, подань), апеляційних, касаційних скарг; заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами; заяв про перегляд судового рішення Верховним Судом України тощо. Однак, на нашу думку, правові основи, що регламентують здійснення представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, по-

требують удосконалення шляхом внесення змін, які передбачали б визначення таких понять: «інтереси громадянина», «інтереси держави», «інтереси суспільства»; «учасники судового процесу», зокрема, що прокурор має рівні права з іншими учасниками процесу. Удосконалення також потребує порядок вступу прокурора у судову справу, надання висновку у справі. Наведені вище пропозиції щодо змін у законодавстві сприятимуть ефективному виконанню представницької функції та реалізації основного завдання представницької діяльності прокуратури України – реальному захисту та поновленню прав і законних інтересів громадян, а також захисту інтересів держави.

### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №40–41. – №42. – Ст. 492.
3. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року №1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №6. – Ст. 56.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року №2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №35–36. – №37. – Ст. 446.
5. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 листопада 2003 року №1129-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №3–4. – Ст. 21.
6. Дунас Т.О. Прокурор у цивільному процесі: сутність, завдання, повноваження: навч. і наук.-практ. посіб. / Т.О. Дунас, М.В. Руденко. – Х.: Харків юридичний, 2006. – С. 52–70.
7. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
8. Про виконавче провадження: закон України від 21 квітня 1999 року №606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №24. – Ст. 207.
9. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадян або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6-гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.gp.gov.ua/](http://www.gp.gov.ua/)

*Вікторія УСТИМЕНКО*

### **ПРАВОВА ОСНОВА ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ**

#### **Резюме**

*Досліджено окремі проблемні питання, що стосуються правової основи функціонування представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, та сформовано пропозиції щодо шляхів їх вирішення.*

*Viktoriya USTIMENKO*

### **ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОКУРОРОМ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ**

#### **Резюме**

*Исследованы отдельные проблемные вопросы, касающиеся правовой основы функционирования представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде, и сформулированы предложения относительно путей их решения.*

*Victoria USTIMENKO*

### **LEGAL FRAMEWORK OF REPRESENTATIVE OFFICE BY PUBLIC PROSECUTOR OF INTERESTS OF CITIZENS OR STATE IN COURT**

#### **Summary**

*The separate problem questions of legal framework of functioning of representative office the public prosecutor of interests of citizen or state are investigational in a court and brought in suggestion in relation to the ways of their decision.*



**Петро ТОМІЛЕНКО,**

*провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем діяльності прокуратури поза кримінальною сферою Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції*

## **ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ**

**Ключові слова:** функція представництва; організація; інтереси громадян; інтереси держави.

**П**редставництво прокурором інтересів громадян або держави в суді – міжгалузевий (комплексний, суміжний) інститут права, що містить систему норм права, які регулюють діяльність органів прокуратури, та цивільно-процесуальних норм, що встановлюють судовий порядок захисту прокуратурою прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у приватній і публічній сферах, а також державних інтересів.

В умовах сьогодення значення функції прокурора з представництва обумовлюється актуальністю окремих категорій справ щодо захисту прав і законних інтересів громадян або держави в суді, резонансністю спору та важливості результатів його розгляду для суспільства.

Практика свідчить, що реальне поновлення прав громадян забезпечується переважно на підставі судових рішень, зокрема за позовами й заявами прокурора.

Ефективність використання одного з найважливіших правових засобів боротьби з право-порушеннями насамперед залежить від правильності організації роботи районного (міського) прокурора. Організація цієї роботи досить багаторічна і загалом включає: розподіл обов'язків між працівниками прокуратури з підготовки матеріалів для пред'явлення позовів; інформаційно-аналітичне забезпечення цієї діяльності; вивчення (узагальнення) практики пред'явлення позовів (заяв); облік позовів.

Проблеми організації діяльності прокурора щодо представництва інтересів громадян або держави в суді розглядалися у деяких наукових роботах та публікаціях. Це правове явище у своїх працях досліджували такі вчені, як М.В. Руденко, А.М. Тесленко, П.М. Каркач, Д.М. Притика, Є. Субботін, М.К. Якимчук та інші [1; 2; 3; 4].

Метою статті є розгляд організації представницької роботи у вузькому і широкому розумінні, виокремлення проблемних аспектів.

Важливою умовою участі прокурора в розгляді справ є належна організація роботи та управління в органах прокуратури України [5].

Поняття «організація» має кілька значень, і одне з них – це упорядкування будь-чого, приведення його в певну систему. Організація роботи будь-якого колективу (прокурорського) вимагає, по-перше, умілого розміщення людей, по-друге, – узгодження діяльності, об'єднання їх зусиль з метою найефективнішого вирішення завдань, поставлених перед даною системою [1].

Отже, для забезпечення ефективного застосування представницьких повноважень щодо захисту громадянин або держави в суді необхідно належно організовувати роботу прокуратури району (міста) за галузевим і предметним принципами.

Загальні засади організації представництва інтересів громадян або держави у суді визначені в наказі Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянин або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [6; 7], яким передбачено, що основними завданнями представництва в суді є реальний захист та поновлення прав і законних інтересів громадян, неспроможних через фізичний чи матеріальний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження, а також захист інтересів держави, що порушуються або можуть бути порушені внаслідок противправних дійні фізичних і юридичних осіб, фактичне усунення порушень закону.

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 5'2013

З ініціативою про порушення прокурорського провадження щодо захисту прав і законних інтересів громадянина або держави в суді можуть і повинні виступати всі атестовані працівники прокуратури, в тому числі й її слідчі. Офіційним документом для цього може бути рапорт працівника прокуратури на ім'я районного (міського) прокурора про доцільність прокурорського провадження щодо захисту порушеного або оспорюваного права чи законного інтересу громадянина або держави з долученими до нього відповідними матеріалами [8].

Підготовку позовів (заяв) до суду доцільно покладати на прокурорів прокуратури, за якими закріплено цю ділальну роботи. У разі звернення до суду не за місцем знаходження прокуратури прокурорів, які є відповідальними за представницьку діяльність, необхідно зобов'язати готовувати листа відповідному прокурору про забезпечення його участі у розгляді справи, з долученням копії позову (заяви) та письмової інформації про це в суд, до якого направлено позов.

Відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень отримувати з:

- матеріалів наглядових перевірок;
- інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю);
- матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення;
- публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет;
- документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень;
- звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій;
- інших джерел.

Представницька діяльність прокурора здійснюється шляхом:

- підготовки і пред'явлення позовів, заяв, подань;
- вступу у справи, порушенні за позовами, заявами, поданнями інших осіб на будь-який стадії їх розгляду;
- ініціювання перегляду судових рішень;
- участі у справах, порушених за позовами, заявами, поданнями прокурорів, та у справах, в яких прокурором здійснено вступ чи ініціювано перегляд судових рішень;

– захисту прав громадянина або інтересів держави при виконанні рішень судів.

Під час здійснення представницьких повноважень негативним явищем на практиці є підміна органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю), а також інших органів, яким законом надано право захищати інтереси громадян або держави в суді.

Доречно зауважити, що Закон України від 18 вересня 2012 року №5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» значною мірою сприяв покращенню стану організації роботи та здійсненню повноважень органами прокуратури України. Прийняття зазначеного Закону усунуло низку проблемних питань, що виникали на практиці при здійсненні представницьких повноважень.

Зокрема, цим Законом визначено вичерпний перелік підстав здійснення прокурорами представництва інтересів громадян і держави у судах, обсяги процесуальних повноважень прокурорів, а також межі їх компетенції.

Відповідно до вказаного Закону прокурор набув статусу позивача та повноважень звертатися до суду самостійно. Крім того, він може наполягати на розгляді судом своїх вимог у разі відмови від них державних органів, в інтересах яких подано позов, не тільки у господарському, а й у цивільному та адміністративному процесі.

Крім того, при підготовці процесуальних документів ще має місце формалізм. Тому необхідно забезпечувати їх повноту й обґрунтованість, додержуватися вимог закону щодо форми і змісту, підвідомчості та підсудності спорів; посилатися на норми матеріального і процесуального права, якими регулюються відповідні правовідносини, а також дополучати до позовів (заяв, подань) належні та допустимі докази; дотримуватися визначеного законом процедури направлення позовів (заяв, подань) до суду.

З урахуванням важливості розглянутого напряму прокурорської діяльності аналіз такої роботи на районному рівні доцільно планувати й проводити не менш ніж раз на календарний рік.

Головним критерієм оцінки здійсненої роботи є її ефективність. Формальний підхід до оцінки роботи помилковий, коли враховуються лише кількісні показники, без урахування фактичного стану справ. Так, згідно з наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

«Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» діяльність прокурорів з питань представництва інтересів громадян або держави в суді, їх захисту при виконанні судових рішень здійснюється, зважаючи на стан законності, своєчасність та повноту вжитих прокурорами заходів щодо фактичного поновлення порушених прав і свобод

громадян та законних інтересів держави, відшкодування завданіх їм збитків.

Отже, лише за належної організації роботи, дотримання вимог процесуального і матеріального закону та наполегливого реагування прокурор може гідно реалізовувати конституційну функцію представництва інтересів громадянина або держави у суді й таким чином забезпечувати верховенство права та законність в Україні.

### Список використаних джерел:

1. Руденко М. В. Прокурор у господарському судочинстві: навч. посіб. / М.В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2003. – 380 с.
2. Тесленко А.М. Захист прокурором у суді соціальних прав громадян та неповнолітніх: навч. посіб. / А.М. Тесленко. – К. – Запоріжжя: Національна академія прокуратури України, 2011. – 126 с.
3. Притика Д.М. Арбітражний процес: навч. посіб. / Д.М. Притика, М.І. Тітов. – Х., 1999. – С. 76.
4. Субботін Є. Представницька функція прокурора / Є. Субботін, О. Черв'якова, І. Марочкін // Право України. – 1997. – №11. – С. 63.
5. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року №1.
6. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн.
7. Організація діяльності районної (міської) прокуратури: наук.-практ. посіб. / [Середа Г.П., Якимчук М.К., Куч В.М. та ін.]; за заг. ред. Г.П. Середи. – Кіровоград: Антураж А, 2009. – 468 с.
8. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. для юрид. вузів і ф-тів. / [Марочкін І.Є., Каркач П.М., Грошевий Ю.М. та ін.]; за ред. проф. І.Є. Марочкіна, П.М. Каркача. – Х., 2004.

Petro TOMILENKO

## ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

### Резюме

У статті розглянуто організацію діяльності прокурора щодо представництва інтересів громадян або держави в суді у вузькому і широкому розумінні, а також виокремлено її проблемні аспекти.

Petro TOMILENKO

## ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ

### Резюме

В статье рассматривается организация деятельности прокурора относительно представительства интересов граждан или государства в суде в узком и широком понимании, а также выделены ее проблемные аспекты.

Petro TOMILENKO

## PROBLEMS OF ORGANIZATION OF ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTOR ARE IN RELATION TO REPRESENTATIVE OFFICE OF INTERESTS OF CITIZENS OR STATE IN COURT

### Summary

In this article the author considers Prosecutor organization of the representation of the interests of citizens and the state in court in the narrow and broad sense as well as examines problematic aspects.



**Анастасія ГУСАРОВА,**  
заступник начальника відділу захисту фінансово-економічних інтересів  
держави прокуратури міста Києва, молодший радник юстиції,  
асpirант Національної академії прокуратури України

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВСТУПУ ПРОКУРОРА У СПРАВУ, ВІДКРИТУ СУДОМ ЗА ЗВЕРНЕННЯМ ІНШОЇ ОСОБИ

**Ключові слова:** представництво; прокурор; вступ прокурора у справу; форми прокурорського представництва.

**Н**ині в Україні з урахуванням вимог Ради Європи щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства розпочалася та здійснюється активна робота з реформування органів прокуратури. Під час досить жвавих дискусій щодо місця прокуратури в системі органів державної влади більшість авторів вважають за необхідне зберегти та в подальшому розвивати правозахисну діяльність прокуратури, зокрема представництво прокуратурою інтересів громадян та держави в суді [1, 23–24; 2, 184–186; 3, 189–190].

Питанням представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді присвячено чимало наукових досліджень, однак щодо деяких аспектів реалізації зазначененої конституційної функції органів прокуратури одностайноті не досягнуто. Це потребує висвітлення проблеми у загальному вигляді та її зв'язку із важливими науковими та практичними завданнями реалізації представницької функції прокуратури [4, 61–63; 5, 25–27; 6, 35–36].

Аналізуючи законодавство та наукові джерела, можемо зробити висновок про дискусійність окремих аспектів вступу прокурора у справу, відкриту судом за зверненням іншої особи. Тому мета цієї статті – дослідження процедури вступу прокурора у справи, що розглядаються судами за різними формами судочинства поза кримінальною сферою, та правового статусу прокурора у вказаних справах.

Прокурор бере участь у процесі виключно на підставі своїх посадових повноважень. Його заінтересованість має особливий, державний характер. Прокурор висловлює принципову позицію держави, здійснюючи свою основну функцію – захист інтересів громадян як найвищої соціально-

ної цінності держави [7, 159]. Проте практична діяльність не завжди відповідає переконанням наукової громадськості стосовно того, що для вступу в процес у справі прокурору не потрібна ні довіреність, ні усне доручення, ні письмове прохання осіб [8, 391; 9, 130]. При поданні позову до суду першої інстанції в інтересах громадянина, коли порушення закону виявлено прокурором самостійно, він щоразу повинен з'ясовувати позицію зацікавленої особи.

Якщо ж громадянин звертається до прокурора із заявою про порушення його прав, свобод чи інтересів, то у ній він висловлює прохання щодо представництва його інтересів. Дотримання зазначених вимог обумовлено необхідністю спрямування дій прокурора відповідно до вимог громадянина та виключення в подальшому можливих претензій заявника щодо відсутності його волі до представництва інтересів та власної ініціативи прокурора при вирішенні питання щодо вступу у справу або подання позову. Однак у правозастосовній практиці мають місце випадки звернення громадянина до суду із проханням залучити до участі при розгляді справи прокурора. При цьому суди не зважають на те, що можливість вступу у справу має вирішувати прокурор, а не суд.

Як зазначає А.В. Петровський, без згоди громадянина на представництво його інтересів в процесі, який розпочато з ініціативи прокурора, немає однієї сторони – позивача, отже, неможливе змагання правами та обов'язками сторін [8, 392]. Така позиція підтверджується також ст. 10 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України), ст. 11 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), ст. 4-З Господарського процесуального кодексу України (ГПК України). Необхідність отримання згоди

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

громадянина на представництво його інтересів підтримують і науковці-практики [10, 54].

З огляду на викладене пропонуємо доповнити законодавство нормами, в яких врегульовувалося б отримання від особи, інтереси якої представляє прокурор, заяви щодо представництва її інтересів. Це стосується і вступу прокурора у справу, розпочату судом за зверненням іншої особи.

Відповідно до ч. 3 ст. 46 та п. 7 ч. 1 ст. 207 ЦПК України у разі непідтримання заявлених вимог особою, в інтересах якої подано заяву, суд постановляє ухвалу, в якій залишає заяву без розгляду. Залишення позовної заяви без розгляду в разі заперечення проти позову передбачено також у п. 6 ч. 1 ст. 155 КАС України. У ГПК України (п. 6 ст. 81) передбачено залишення заяви без розгляду в разі відмови від нього громадянина, в інтересах якого позов подано прокурором.

Водночас відповідно до вимог п. 3 ст. 205 ЦПК України, п. 4 ст. 80 ГПК України та п. 2 ст. 157 КАС України суд закриває (припиняє – за нормами ГПК України) провадження у справі у разі відмови позивача від позову та прийняття цієї відмови судом.

У науковій літературі висловлюється думка про суперечливість норм щодо відмови від позову та прийняття цієї відмови судом [11, 148]. Відмова громадянина від позовних вимог може бути викликана як необдуманими діями, так і злочинними діяннями сторонніх осіб чи учасників процесу щодо нього чи близьких родичів. Деякі науковці вважають, що при відмові позивача від позову, в інтересах якого прокурор вступив у справу, суд ще має вирішувати: приймати цю відмову чи ні. За теперішнього рівня правосвідомості необхідно зберегти контроль суду за цими процесуальними діями [12, 40; 13, 159].

Аналіз зазначених норм процесуальних кодексів свідчить про різнопланове визначення підстав для залишення заяви без розгляду. Так, в одному випадку суд залишає її без розгляду в разі непідтримання заявлених вимог особою, в інтересах якої подано заяву (ст. 46 ЦПК України). В іншому – при запереченні особи проти позову (ст. 155 КАС України) та відмови від позову громадянина, в інтересах якого позов було подано прокурором (ст. 81 ГПК України). По-різному трактуються і наслідки відмови позивача від позову. За нормами ЦПК України та КАС України відмова позивача від позову є підставою для закриття провадження у справі. А відповідно до п. 4 ст. 80 ГПК України відмова позивача від позову є підставою для припинення провадження у справі. Така неоднознач-

ність визначень процесуальних дій, на нашу думку, потребує уніфікації законодавства, що сприятиме полегшенню його застосування на практиці.

Прокурор, який вступив у справу, відкриту судом за зверненням іншої особи, згідно зі ст. 46 ЦПК України, ст. 29 ГПК України має процесуальні права й обов'язки особи, в інтересах якої він діє, за винятком права укладати мирову угоду. При згоді сторін закінчити справу мировою угодою прокурор може сприяти сторонам у цьому, причому він відмовляється від підтримання позову і виступає в судових дебатах з висновком про затвердження мирової угоди сторін, якщо ці дії не суперечать закону та не порушують чиїсь права та інтересів [14, 22].

Відповідно до ст. 31 ЦПК України, ст. 22 ГПК України та ст. 51 КАС України позивач має право протягом усього часу розгляду справи змінити підставу або предмет позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, відмовитися від позову, а відповідач – визнати позов повністю або частково, пред'явити зустрічний позов.

Зазначеними правами, відповідно, наділені й прокурор, який представляє інтереси громадянина або держави в суді шляхом подання позову. Проте, користуючись правом зміни підстави або предмета позову, збільшення або зменшення позовних вимог, прокурору варто з'ясувати позицію особи, інтереси якої він представляє, з цього приводу. Такий висновок обумовлюється тим, що метою дій прокурора є захист прав, свобод та законних інтересів громадян чи інтересів держави. Таким чином, він повинен встановити: чи є в особи, представництво якої він здійснює, інтерес щодо зміни підстави або предмета позову, збільшення або зменшення позовних вимог.

Відмова прокурора від позову в інтересах інших осіб або зміна вимог не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано заяву, права вимагати від суду розгляду справи та вирішення вимоги у первісному обсязі. При цьому не слід вважати це порушенням принципу диспозитивності стосовно прокурора, про що зауважують деякі науковці [15, 98].

Інша ситуація виникає при вступі прокурора у справу, відкриту судом за зверненням іншої особи. Так, прокурор, вступаючи у справу, не подає позов в інтересах громадянина, а фактично приєднується до його позовних вимог. Постає запитання: яке рішення повинен прийняти суд при зміні прокурором позовних вимог або пред-

мета позову, які не підтримує особа, інтереси якої представляє прокурор?

Відповідно до ч. 2 ст. 46 ЦПК України, ч. 5 ст. 29 ГПК України, ч. 2 ст. 61 КАС України зміна вимог прокурором не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано заяву, права вимагати від суду розгляду справи та вирішення вимоги у первісному обсязі. Вважаємо, що вказана норма не має сенсу, оскільки постають наступні запитання. Яким чином суд розглядає справу у разі зміни прокурором позовних вимог без підтримання її громадянином, в інтересах якого прокурор вступив у справу або заявив позов, та наполягання особою на розгляді позовних вимог у первісному обсязі? Як виконуватиметься рішення суду, яким будуть задоволені вимоги прокурора, які не підтримувала особа?

За таких підстав неможлива зміна позовних вимог прокурором, який вступив у справу в інтересах особи, без наявності на це згоди громадянина.

Відмінність процесуального становища прокурора, який вступив у справу, від статусу прокурора, яким заявлено позов, полягає у відсутності у першого права змінити підставу або предмет позову, збільшити чи зменшити розмір позовних вимог, відмовитися від позову, закінчувати справу примиренням у разі представництва інтересів юридичної особи за нормами КАС України, оскільки він не пред'являв позов. Водночас таке право надано сторонам у справі.

Науковці неоднозначно трактують надане прокурору право щодо вступу у справу шляхом подання апеляційної чи касаційної скарги. Вирішуючи питання подання апеляційної чи касаційної скарги в інтересах громадянина, потрібно з'ясувати позицію громадянина щодо необхідності оскарження рішення суду першої чи апеляційної інстанції. Проте наділення прокурора правом внесення апеляційної чи касаційної скарги незалежно від того, чи брав він участь у судово-му провадженні, не буде порушенням принципу диспозитивності цивільного процесуального права [11, 159].

Звичайно, прокурор повинен сприяти виконанню вимог закону про всеобщий, повний і об'єктивний розгляд справ та ухваленню судових рішень, що ґрунтуються на законі. Проте, на нашу думку, ухвалене з порушенням вимог закону судом рішення в тому разі, коли жодна зі сторін не оскаржує його, не може бути предметом прокурорського оскарження. Саме тому для вступу прокурора у справу шляхом подання апеляційної скарги потрібна згода сторони.

Аналізуючи законодавчі норми та наукові розробки, наведені у цій статті, можемо зробити висновок про наявність спірних і невизначених питань щодо вступу прокурора у справу, порушеної за зверненням іншої особи. Тож необхідне їх подальше наукове дослідження та законодавче врегулювання.

#### **Список використаних джерел:**

1. Невмержицький Є. В. Місце і роль прокуратури в сучасній Українській державі / Є.В. Невмержицький // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2003. – №4. – С. 23–24.
2. Долежан В. В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому / В.В. Долежан // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х.: ІПК АПУ Генеральної прокуратури України, 1998. – С. 184–186.
3. Косюта М. В. Питання правового регулювання представницької функції прокуратури / М.В. Косюта // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х.: ІПК АПУ Генеральної прокуратури України, 1998. – С. 189–190.
4. Дунас Т. Завдання представництва прокурора в цивільному процесі / Т. Дунас, М. Руденко // Юридичний журнал. – 2006. – №7. – С. 61–63.
5. Півненко В. П. Теоретичні основи захисту прав людини органами прокуратури / В.П. Півненко // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2007. – №757. – Вип. №1 (2). – (Серія «Право»).
6. Власов А. Катаракта на «око государева» / А. Власов // Российская юстиция. – 2001. – №8. – С. 35–36.
7. Шутенко О. В. Принцип диспозитивності и участіє прокурора в гражданському процесі / О.В. Шутенко // Проблеми законності. Вип. 37. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1999.
8. 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. Вип. 29. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2005.
9. Чванкін С. А. Юридична природа представницької функції органів прокуратури за перспективним законодавством України / С.А. Чванкін // Часопис Київського університету права. – 2005. – №3. – С. 130.

## **ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

10. Бородін М. Участь прокурора в цивільному процесі: окремі аспекти / М. Бородін // Право України. – 1999. – №11. – С. 52–53.
11. 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.
12. Симонян С. Проблемы апелляционного производства по гражданским делам / С. Симонян // Российская юстиция. – 2001. – №11. – С. 40.
13. Чечерський В.І. Представництво прокуратурою інтересів громадянина та держави в суді на досвіді Словаччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз / В.І. Чечерський // Вісник господарського судочинства. – 2006. – №1. – С. 159.
14. Шакирьянов Р. Участие прокурора в рассмотрении споров в суде / Р.Шакирьянов // Законность. – 2004. – №11. – С. 22.
15. Тимченко Г. Участь прокурора у цивільному судочинстві / Г. Тимченко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – №6. – С. 98.

*Anastasija GUSAROVA*

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВСТУПУ ПРОКУРОРА У СПРАВУ, ВІДКРИТУ СУДОМ ЗА ЗВЕРНЕННЯМ ІНШОЇ ОСОБИ**

#### **Резюме**

*Досліджено процедуру вступу прокурора у справу, що розглядається судами за різними формами судочинства поза кримінальною сферою, та правовий статус у зазначених справах.*

*Anastasija GUSAROVA*

### **ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВСТУПЛЕНИЯ ПРОКУРОРА В ДЕЛО, ОТКРЫТОЕ СУДОМ ПО ОБРАЩЕНИЮ ДРУГОГО ЛИЦА**

#### **Резюме**

*Исследована процедура вступления прокурора в дело, которое рассматривается судами по различным формам судопроизводства вне криминальной сферы, и правовой статус в указанных делах.*

*Anastasia GUSAROVA*

### **SEPARATE ASPECTS OF ENTRY OF PUBLIC PROSECUTOR IN CASE, OPENED A COURT AFTER THE APPEAL OF OTHER PERSON**

#### **Summary**

*Investigational procedure of entry of public prosecutor in case that examined courts after the different forms of the legal proceeding out of criminal sphere, and legal status in the noted case.*



**Юлія МАЛАШИЧ,**

прокурор прокуратури Макарівського району Київської області,  
юрист 2 класу

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН У СУДІ

**Ключові слова:** представництво; захист інтересів громадян; процесуальний статус прокурора.

**З**гідно зі ст. 121 Конституції України представницька діяльність органів прокуратури в суді є однією з функцій прокуратури[1].

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді відповідно до ст. 24 проекту Закону України «Про прокуратуру» полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави в порядку, передбаченому процесуальним законом. Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина у випадках, якщо останній неспроможний самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність.

Практика свідчить, що реальне поновлення прав громадян забезпечується переважно на підставі судових рішень і в неподіноких випадках саме за позовами та заявами прокурора.

Питання забезпечення ефективної діяльності прокурора у сфері захисту інтересів громадян або держави в суді є актуальними. Так, 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» [2] захист прокурором соціальних прав громадян визнано пріоритетним (п. 2.1), тим самим на прокурорів покладено обов'язок активно застосовувати надані законом повноваження щодо вступу й участі з власної ініціативи в розгляді будь-якої справи, якщо цього вимагає захист прав і законних інтересів громадянина або держави (п. 7).

Водночас, згідно зі статистичними даними, кількість позовів, заявлених прокурором на захист інтересів громадян, у прокуратурі Київської

області зменшилась з 1035 (статистичні дані за 12 місяців 2011 року) до 687 заяв (статистичні дані за 12 місяців 2012 року).

У зв'язку з викладеним необхідно вивчити причини такої ситуації та проблеми, які виникають у діяльності прокурора в сфері захисту інтересів громадян у суді.

Аналіз останніх наукових публікацій, які стосуються теми, порушеній у статті, свідчить про багатогранність наукових поглядів щодо визначення статусу прокурора, який представляє інтереси громадянина в суді, інституту представництва; категорій справ, у яких участь прокурора є обов'язковою; підстав представництва прокурором інтересів громадянина в суді. Зокрема, проблему захисту прокурором прав громадянина в суді у своїх працях досліджували Г. Середа, М. Руденко, М. Штефан, В. Сухонос, М. Косюта, Т. Корнякова, М. Мичко, М. Говоруха, В. Губенко, Т. Дунас, О. Михайлenco, Т. Маслова, М. Гадяєтова, В. Пшонка, О. Севрук, Ю. Трач та інші. Проте багато питань зазначеного інституту залишаються невирішеними.

Прокурор – особливий суб'єкт процесу, і його участь у судовому розгляді зумовлена необхідністю виконання функції представництва інтересів громадянина або держави в випадках, передбачених Основним Законом України, нормами матеріального та процесуального законодавства України. Ця функція є конституційною, обов'язковою для виконання. Однак унаслідок недосконалості чинного матеріального та процесуального законодавства постає багато проблемних практичних питань, пов'язаних з інститутом представництва інтересів громадянина в суді. Питання щодо недосконалого нормативно-правового забезпечення представницької діяльності прокурора потребують першочергового вирішення, адже становлення правової держави залежить від ус-

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

пішного виконання прокуратурою зазначеної конституційної функції у суді, складовими якої є утвердження законності та верховенства права. Зазначена обставина породжує нагальну й об'єктивну потребу подальшого зміцнення інституту представництва інтересів громадянина в суді прокуратурою як гарантії забезпечення прав людини.

Метою статті є вивчення практичних і теоретичних проблем діяльності органів прокуратури в сфері захисту інтересів громадянина в суді.

Для початку розглянемо історичний аспект виникнення інституту представництва в діяльності органів прокуратури України. Адже в редакції Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року як основоположного нормативного акта в діяльності органів прокуратури України цей інститут був відсутній [3].

Фактично представництво інтересів громадянина в суді на той час визначалося лише в сфері кримінального судочинства, де ст. 33 Закону України «Про прокуратуру» передбачалося: прокурор з метою захисту інтересів громадян, які за станом здоров'я та з інших поважних причин не можуть захищати свої права, міг подати чи підтримати поданий потерпілим цивільний позов про відшкодування збитків, заподіяних злочином.

Інститут представництва інтересів громадянина в суді було визначено Законом України від 12 липня 2001 року №44 «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»: згідно зі ст. 36-1 Закону представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягало у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Підставою представництва у суді інтересів громадянина були його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження.

На сьогодні редакція ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» зазнала змін: підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Наявність таких підстав має бути підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів.

Як у чинному процесуальному законодавстві, так і в ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» передбачено обов'язок прокурора надати суду докази неспроможності громадянина самостійно представляти власні інтереси в суді, проте наслідки невиконання вказаного обов'язку залишилися поза увагою законодавця. Судова практика щодо цього питання також неоднозначна.

Аналізуючи положення ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», чітко простежуємо значне звуження переліку категорій осіб, права та інтереси яких (за наявності підстав) може представляти прокурор. Так, виключення із вказаної статті громадян, які через фінансову неспроможність не можуть самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, значною мірою зменшила кількість позовних заяв, які подавали органи прокуратури в інтересах громадян. Як свідчить практика, кожна третя особа звертається до прокуратури для здійснення представництва своїх інтересів в суді саме через фінансову неспроможність отримати кваліфіковану юридичну допомогу. Зміні у законодавстві свого часу зумовили багато дискусій, проте, на нашу думку, є цілком обґрунтованими, щоправда, дещо передчасними.

Так, 2 червня 2011 року прийнято Закон України «Про безоплатну правову допомогу», а 2 липня 2012 року наказом Міністерства юстиції України затверджено Положення «Про безоплатну правову допомогу». Зазначені нормативно-правові акти визначили зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок його реалізації, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги. Також у ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [4] введено поняття безоплатної вторинної правової допомоги як виду державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя, яка включає послуги: щодо захисту від обвинувачення; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру. Варто зазначити, що Законом України «Про безоплатну правову допомогу» визначено широкий спектр категорій осіб, які мають право на безоплатну правову допомогу.

Згідно з цими нормативно-правовими актами суб'єктами надання правової допомоги є центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, адвокати, зазначені у Реєстрі адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом; адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі на підставі договору.

Водночас цими нормами не передбачено порядку укладення договорів чи угод про надання правової допомоги громадянам. Законодавчо не визначеними залишаються документи, що посвідчують повноваження представника, особи, яка звернулася за безоплатною правовою допомогою, тощо. Необхідно законодавчо визначити таке питання, зокрема з урахуванням можливого прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», проект якого передбачає вичерпний та досить вузький перелік підстав представництва прокурором інтересів громадянина в суді.

Крім того, як свідчить практика, громадяні не завжди звертаються із заявами, в яких чітко зазначене прохання щодо представництва їх інтересів в суді. Тобто спочатку йдеться про вживтя заходів прокурорського реагування, проведення перевірки, внесення даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань, які не завжди виявляються достатніми для поновлення порушених прав.

Саме функція представництва неабияким чином посилює правозахисний потенціал прокуратури і є однією з найважливіших гарантій забезпечення захисту прав та інтересів громадян. У зв'язку з цим виникають ситуації роз'яснення громадянинові необхідності звернення до суду з відповідним позовом та узгодження із ним обраного шляху захисту. Адже відсутність волевиявлення з боку громадянина унеможлилює виникнення прокурорсько-представницьких відносин. Наразі законодавчо не врегульовано: яким самим чином повинно оформлюватись це волевиявлення, узгодження обраного шляху захисту, змісту позову. А також потребує вирішення загальна проблема: чи варто застосовувати заходи прокурорського реагування під час здійснення правозахисної діяльності, коли є підстави для звернення до суду.

З питанням про підстави участі прокурора у справах в порядку різних судочинств пов'язані і проблеми визначення його процесуального статусу в суді під час їх розгляду. Так, на процесуальному становищі прокурора значно впливає організаційний принцип судочинства – здійснення пра-

восуддя тільки судом. Це виключає можливість наділення прокурора владними повноваженнями в процесі. Він не може давати суду будь-які вказівки, визначати будь-чию поведінку. Найбільш цілеспрямований вплив на формування правового статусу прокурора в суді мають функціональні принципи судочинства: диспозитивність, змагальність і рівноправність сторін. Отже, підтримуючи в суді заявлена позовні вимоги, прокурор є самостійним учасником процесу, наділеним правами сторони, яку представляє. Тож прокурор завжди представляє інтереси держави і має самостійне процесуальне становище, яке повинно відповісти вимогам чинного законодавства.

Аналізуючи вітчизняну законодавчу та наукову практику, доходимо висновку про неоднозначність визначення статусу прокурора під час реалізації процесуальних повноважень в ході представництва інтересів громадянина в суді. Так, в одних випадках прокурор виступає як представник особи, в інших – як окремий суб'єкт, наділений процесуальними повноваженнями сторони, яку представляє.

Варто погодитися з М. Руденком, який значає, що, звертаючись до суду із заявою про захист прав громадян та державних інтересів, прокуратура реалізує конституційну функцію представництва інтересів громадянина або держави у суді. Прокурор – особливий суб'єкт цивільного процесу, і його участь у цивільному судочинстві – це необхідність виконання функції представництва інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [5]. Тобто функція представництва інтересів в суді є для органів прокуратури конституційною.

На наш погляд, у всіх випадках під час представництва інтересів громадянина в суді прокурор не може представляти лише особу. Він також представляє державу, реалізовуючи законодавчо закріплені принципи верховенства права, законності, правопорядку, які є невід'ємними складовими інтересів демократичної держави. За таких обставин було б доцільно законодавчо визначити порядок подальшого представництва інтересів держави в разі відмови позивача від позову.

Крім того, зважаючи на визначений Законом України «Про прокуратуру» перелік категорій осіб, інтереси яких уповноважений представляти прокурор, варто закріпити в процесуальному законодавстві обов'язок суду повідомляти прокурора про розгляд справ за заявами, спір у яких стосується прав та інтересів неповнолітніх, інвалідів, недієздатних або частково недієздатних, безвісно

## ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

відсутніх, за заявами про відшкодування збитків за рахунок Державного бюджету України, про поновлення на роботі осіб, звільнених з підприємств (установ чи організацій) будь-якої форми власності, про виселення без надання іншого житла тощо, аби за результатами вивчення таких справ та наявності підстав прокурор мав об'єктивну можливість реалізувати повноваження, передбачені ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру».

На сьогодні участь прокурора у розгляді окремих категорій справ з цього переліку забезпечується шляхом надіслання до суду листів з проханням повідомляти прокурора про судові засідання. Але, на жаль, на практиці такі листи часто залишаються поза увагою судів.

Отже, наявна нормативно-правова неврегульованість окремих аспектів діяльності орга-

нів прокуратури в сфері представництва інтересів громадян, зокрема щодо представництва іншими суб'єктами прав громадян, які не можуть захищати свої права в суді через фінансову неспособність, однозначного визначення статусу прокурора в судовому процесі, приводів та підстав для представництва інтересів громадянина в суді, обов'язкової участі в окремих категоріях справ, – не дає змоги повною мірою прокурорам реалізовувати конституційну функцію представництва інтересів громадянина в суді. На нашу думку, системне нормативне врегулювання висвітлених проблем забезпечить належну реалізацію прокурором повноважень, виконання покладених функцій і найголовніше – повноцінний захист прав та свобод громадян, інтересів держави в цілому.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1991 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
4. Про безоплатну правову допомогу: закон України від 2 червня 2011 року №3460-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
5. Руденко М. Форми представництва прокурора в цивільному процесі / М. Руденко, Т. Дунас // Юридичний вісник України. – 2006. – №46. – С. 47–53.

Юлія МАЛАШИЧ

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН У СУДІ

### Резюме

Розглянуто проблемні питання представництва прокурором інтересів громадян в суді, а також запропоновано шляхи їх вирішення. Визначено основні напрями нормативного врегулювання питань представництва прокурором інтересів громадян у суді.

Юлія МАЛАШИЧ

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В СУДЕ

### Резюме

Рассмотрены проблемные вопросы представительства прокурором интересов граждан в суде, а также предложены пути их решения. Определены основные направления нормативного регулирования вопросов представительства прокурором интересов граждан в суде.

Yulia MALASHUCH

## ACTUAL ISSUES OF IMPROVEMENT OF REPRESENTING CITIZENS' INTERESTS IN COURT BY PROSECUTOR

### Summary

The paper considered main issues of representation citizens interests by prosecutor in court, and suggested their solutions, identified key areas of legislative regulation of representation interests of citizens by prosecutor.

**ВИМОГИ  
до оформлення наукових статей, які публікуються в журналі  
«Вісник Національної академії прокуратури України»**

1. Структурно наукова стаття обов'язково має складатися з таких частин, як: постановка проблеми; огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми; формулювання завдання дослідження; виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження; список використаних джерел.
2. Автор несе відповідальність за достовірність викладеного матеріалу.
3. Стаття має бути надрукована через півтора інтервалами шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом до десяти сторінок формату А4; обов'язково додається електронна версія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word).
4. У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має бути зазначено повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).
5. Після інформації про автора (співавторів) вказується назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і виділяється напівжирним шрифтом.
6. Перед викладом статті необхідно навести від п'яти до десяти ключових слів. (Ключове слово – це слово (словосполучення) із тексту статті, що несе смислове навантаження і відображає основний її зміст поза контекстом.)
7. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках у порядку зростання.
8. Перелік використаних джерел вказується після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання».
9. На статтю потрібно надати резюме українською, російською та англійською мовами. Викладення матеріалу в ньому повинно бути точним і лаконічним.
10. Відповідно до пп. 2.9 п. 2 Порядку формування переліку наукових фахових видань України, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 17 жовтня 2012 року №1111, обов'язковою умовою опублікування статті є надання автором (співавторами) тексту статті англійською мовою – у реферативному вигляді, обсягом не менше 4 тисяч друкованих знаків із зазначенням прізвища, імені, посади, наукового ступеня, вченого звання та назви статті. Текст статті розміщується на веб-сторінці видання в авторській редакції.
11. Автор має вказати структурний підрозділ вищого навчального закладу (наукової установи), яким стаття рекомендована до друку. Аспіранти та здобувачі повинні подати рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по батькові, науковий ступінь, вчене звання.
12. На останній сторінці рукопису автор обов'язково має вказати свої координати (службовий чи домашній телефони, електронну та домашню адреси).
13. Автор має надати фотокартку розміром 3 x 4 см.
14. Редакція вправі рецензувати, редактувати, скорочувати та відхиляти статті.
15. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх.
16. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.
17. Надані для публікації матеріали не повертаються.
18. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

Над випуском працювали:

**Редактори**

*Світлана Барадич, Зоя Пономаренко,  
Тетяна Рябокінь, Ірина Байдачна,  
Наталія Панфілова*

**Технічне забезпечення**  
*Яніна Шарова*

**Дизайн обкладинки**  
*Тетяна Малишева*

**Комп'ютерна верстка**  
*ТОВ «Європа прінт»*

Підписано до друку 14.11.13

Формат 70 x 100 1/16.

Папір офсетний.

Ум. друк. арк. 6,5. Обл.-вид. арк. 6,23.

Наклад 1000 прим.

Зам. №1-2013

Віддруковано в Національній  
академії прокуратури України

вул. Мельникова, 81б, Київ, 04050.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої  
справи до Державного реєстру видавців,  
виготовників і розповсюджувачів видавничої  
продукції. Серія ДК №4001 від 10.03.2011.