

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ В УМОВАХ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН

IMPLEMENTATION BY PROSECUTOR OF THE REPRESENTATION FUNCTION IN THE CONTEXT OF LEGISLATIVE CHANGES

Турлова Ю.А.,

кандидат юридичних наук,
головний науковий співробітник

відділу науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності
поза сферою кримінальної юстиції
Науково-дослідного інституту

Національної академії прокуратури України

У статті проаналізовано сутність функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді в умовах законодавчих змін, окремі проблемні питання реалізації цієї функції після 2014 р., а саме після прийняття змін до Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», процесуальних кодексів.

Ключові слова: прокурор, функція, представництво, інтереси держави, захист.

В статье проанализированы сущность функции представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде в условиях законодательных изменений, отдельные проблемные вопросы реализации этой функции после 2014 г., а именно после принятия изменений Конституции Украины, Закона Украины «О прокуратуре», процессуальных кодексов.

Ключевые слова: прокурор, функция, представительство, интересы государства, защита.

The article analyzes the essence of the function of representation by a prosecutor of citizens' or the State's interests in court in the context of legislative changes, and also some challenging issues associated with the implementation of this function after adoption of amendments to the Constitution of Ukraine "On Prosecution", as well as procedural codes.

Key words: prosecutor, function, representation, interests of the State, protection.

Постановка проблеми. За останні три роки відбулися законодавчі зміни, відповідно до яких функція представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді суттєво змінилася.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 р. № 1401-VIII, Конституція України доповнена ст. 131-1, за якою прокуратура здійснює представництво лише інтересів держави в суді і тільки у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом [1]. До вказаних змін, згідно з попередньою редакцією Конституції України, на прокуратуру, окрім інтересів держави, покладалося також представництво інтересів громадянина у визначених законом випадках.

З 15 липня 2015 р. у новій редакції набрав чинності Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [2], а з 15 грудня 2017 р. – Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII [3], відповідно до яких введено ряд новел, що стосуються повноважень прокурора у сфері представництва ним інтересів громадянина або держави в суді.

Тому сьогодні, в умовах законодавчих змін, існує необхідність подальшого дослідження функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді.

Стан опрацювання. Функція представництва прокурором інтересів громадянина

або держави в суді була предметом наукових досліджень таких вчених, як В.С. Бабкова, С.О. Белікова, Є.М. Блажівський, А.В. Губська, К.А. Гузе, О.В. Драган, Т.О. Дунас, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, С.О. Малахов, О.П. Натрус, М.В. Руденко, М.М. Руденко, Г.В. Попов, О.Р. Севрук, М.М. Стефанчук, Г.А. Терещук та ін.

Водночас дослідження вказаної функції з урахуванням останніх законодавчих змін, зокрема вказаних змін до Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» та процесуальних кодексів, проблемних питань, які виникають у процесі реалізації цієї функції, є актуальним і потребує більш ґрунтовного вивчення, що і є метою статті.

Виклад основного матеріалу. З 15 липня 2015 р. набрав чинності у новій редакції Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (далі – Закон України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р.) [2].

Відповідно до вказаних змін прокуратуру позбавлено функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. У п. 1 розділу XIII Перехідних положень Закону України в редакції 2014 р. визначено, що ця функція виконується прокуратурою виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Законодавець розкриває зміст функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді у ст. 23, 24 згаданого Закону.

Зокрема, згідно зі ст. 23 Закону України в редакції 2014 р., представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Слід зазначити, що реалізація вказаної функції зазнала суттєвих змін порівняно з положеннями Закону України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ (далі – Закон України «Про прокуратуру» в редакції 1991 р.).

Так, на відміну від ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» в редакції 1991 р., ст. 23 Закону в редакції 2014 р. визначає виключну категорію громадян, яких прокурор може представляти в суді – це: неповнолітні, недієздатні або обмежено дієздатні особи. Прокурор може вжити представницьких заходів лише у тому разі, якщо їхні законні представники або органи, які повинні захищати інтереси цієї категорії громадян, не здійснюють або неналежним чином здійснюють їх захист.

У зв'язку з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 р. № 1401-VIII, положення Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р., особливо ті, які стосуються представництва прокурором інтересів громадянина, потребують приведення їх у відповідність до Конституції України.

Сьогодні, незважаючи на спроби законодавців внести зміни до Закону України «Про прокуратуру» та привести його у відповідність до Конституції України, такі зміни не внесені. Ряд законопроектів повернуто на доопрацювання ініціаторам внесення [4; 5].

Також, на відміну від ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» в редакції 1991 р., ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р. визначає, що прокурор здійснює представництво у суді лише законних інтересів держави та лише за певних умов:

– якщо орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не здійснює захист законних інтересів держави;

– якщо орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, неналежним чином здійснює захист законних інтересів держави;

– у разі, коли відсутній орган, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

Аналіз ст. 23, 24 Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р. вказує на те, що прокурор, який має намір звернутися до суду з метою захисту прав, свобод та інтересів громадянина або законних інтересів держави, зобов'язаний самостійно визначити, в чому полягає порушення прав, свобод та інтересів, обґрунтувати необхідність їх захисту, вказати у позові про нездійснення або неналежне здійснення наданих законом повноважень органом державної влади, органом місцевого самовряду-

вання чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого відповідні повноваження віднесені, та зазначити орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

У ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р. зазначено, що прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Зокрема, відповідно до судової практики, у разі пред'явлення прокурором позову до суду таким підтвердженням є ухвала про відкриття провадження у справі за цим позовом.

Із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р. прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень.

Новацією є і те, що виключається можливість здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням і діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань.

Також визначено, що представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися лише Генеральною прокуратурою України або регіональною прокуратурою виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора України або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Окрім того, п. 4 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р. визначено, що прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить суб'єкту владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження та який із метою захисту законних інтересів держави їх не здійснює або неналежним чином здійснює, виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді.

У ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» 2014 р. наведено перелік форм реалізації представницьких повноважень, зокрема під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право звертатися до суду з позовом, вступати у справу, порушену за позовом іншої особи, ініціювати перегляд судових рішень тощо.

Ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р. визначено особливості здійснення окремих форм представництва інтересів громадянина або держави в суді, зокрема визначене вичерпне коло прокурорів, яким належить право подання позовної заяви, апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення, заяв про перегляд судового рішення Верховним Судом і за нововиявленими обставинами, цивільного позову у кримінальному провадженні, а

також яким належить право їх змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від них.

За цей час напрацьовано прокурорську та судову практику застосування положень ст. 23, 24 Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р.

Зокрема, аналіз судової практики свідчить, що суди по-різному оцінюють доводи прокурора щодо наявності підстав для його звернення до суду для здійснення ним представництва інтересів громадянина або держави в суді відповідно до вказаних змін до Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р., тож є непоодинокі випадки повернення судами позовів прокурору [6]. Однією з причин вказаної судової практики є те, що на законодавчому рівні досі не визначено виняткові випадки, відповідно до яких прокурор має право здійснювати представництво інтересів держави, що слід розуміти під нездійсненням або здійсненням неналежним чином суб'єктом владних повноважень своїх повноважень. Також не дано визначення таких понять, як «законні інтереси держави», «державна компанія» тощо.

Окрім цього, з 15 грудня 2017 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII, згідно з яким внесено зміни до вказаних кодексів, викладено їх у нових редакціях і фактично уніфіковано [3].

Відповідно до цього Закону положення кодексів, які визначали повноваження прокурора, його права й обов'язки, також зазнали змін.

Право прокурора на звернення до суду з позовом, подання ним скарги чи заяв про перегляд судового рішення визначено ст. 53, 55 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України), ст. 56, 57 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України), ст. 53, 54 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України).

У цих статтях процесуальних кодексів, як і у ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 р., передбачено обов'язок прокурора у разі звернення до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтувати, в чому полягає порушення таких інтересів, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду, а також зазначити орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Новелою процесуальних кодексів є те, що у них чітко визначено, що невиконання прокурором вказаних вимог має наслідком повернення судом позовної заяви і доданих до неї документів (ст. 53, 174 ГПК України, ст. 56, 185 ЦПК України та ст. 53, 169 КАС України).

Новацією є також те, що вступ прокурора за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, можливий тільки до початку розгляду справи по суті (ст. 53 ГПК України, ст. 56 ЦПК України та ст. 53 КАС України), а це

означає, що в суді першої інстанції – до закінчення підготовчого провадження й оголошення головною судового засідання відкритим і початку судового розгляду справи по суті (ст. 185, 201 ГПК України, ст. 200, 217 ЦПК України, ст. 183, 199 КАС України).

Водночас ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII визначено право прокурора вступати у справу, порушену за позовом іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження.

Ст. 131-1 Конституції України визначено, що організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Таким законом є Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, преамбула якого визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України.

Отже, необхідно ст. 53 ГПК України, ст. 56 ЦПК України та ст. 53 КАС України, якими передбачено право прокурора вступити за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, лише до початку розгляду справи по суті, привести у відповідність до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, якою визначено право прокурора вступати у справу, порушену за позовом іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження.

Новелою процесуальних кодексів є також те, що підписана прокурором позовна заява, яка містить суттєві недоліки або інші порушення прокурором законодавства, є підставою для постановлення судом окремої ухвали, яка надсилається судом Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів (ст. 246 ГПК України, ст. 262 ЦПК України та ст. 249 КАС України).

Суд, залежно від конкретних обставин, може визнати зловживанням процесуальними правами подання завідомо безпідставного позову, у т. ч. поданого прокурором (ст. 43, 246 ГПК України, ст. 44, 262 ЦПК України, ст. 45, 249 КАС України).

Також вказаними кодексами передбачено нові вимоги до позовної заяви та документів, що додаються до неї, зокрема обов'язок позивача, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, у т. ч. прокурора, подати докази, що підтверджують обставини, разом із поданням позовної заяви (ст. 80, 162, 164 ГПК України, ст. 83, 175, 177 ЦПК України, ст. 79, 160, 161 КАС України). У разі неможливості подання разом із позовною заявою (за наявності) будь-якого доказу про це необхідно обов'язково зазначити у позові.

Прокурору у реалізації представницької функції необхідно враховувати вказані новели процесуальних кодексів.

Висновки. З огляду на викладене, для забезпечення ефективної реалізації прокурором функції представництва інтересів громадянина або держави в суді необхідно привести Закон України «Про прокуратуру» у відповідність до ст. 131-1 Конституції України, зокрема на законодавчому рівні визначити

виняткові випадки, відповідно до яких прокурор має право здійснювати представництво інтересів держави. З метою забезпечення єдиного підходу до розуміння понять «інтереси держави», «державна компанія» необхідно на законодавчому рівні надати їх визначення, а щодо поняття «нездійснення або неналежним чином здійснення суб'єктом владних

повноважень своїх повноважень» необхідно внести відповідну примітку до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., у якій надати визначення цього поняття. Також необхідно ст. 53 ГПК України, ст. 56 ЦПК України та ст. 53 КАС України привести у відповідність до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 р. № 1401-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.
2. «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»: Закон України від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
4. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури)» від 23 вересня 2016 р. № 5177. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5177&skl=9.
5. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів)» від 06 жовтня 2016 р. № 5177-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5177-1&skl=9.
6. Турлова Ю.А. Щодо судової практики участі прокурора у справах адміністративної та господарської юрисдикції. Конституційно-правові засади участі прокурора у розгляді адміністративних і господарських спорів в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 25 квітня 2017 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 115–117.