

*Горгуль Н. В.,**начальник відділу представництва інтересів громадян і держави  
в судах прокуратури міста Харкова,  
молодший радник юстиції*

## ОГЛЯД ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ У ВИПАДКАХ, ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОМ, У КОНТЕКСТІ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

**Анотація.** У статті досліджено засади реалізації органами прокуратури представницької функції відповідно до щойно прийнятого парламентом Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року. Визначено обсяг і зміст представницьких повноважень прокурора. Проаналізовано підстави та форми представництва та механізм їх реалізації прокурором.

**Ключові слова:** реалізація представницької функції, недопущення підміни, повноваження щодо звернення до суду з позовом, обмеження представництва, підстави представництва, форми представництва.

**Постановка проблеми.** 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прокуратуру» № 1697-VII (далі – Закон № 1697-VII) [1].

Відповідно до пункту 1 розділу XII Закону № 1697-VII цей закон набирає чинності через шість місяців із дня його опублікування, крім низки положень пункту 5 розділу XII, які набрали чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Закон опубліковано в офіційному виданні Верховної Ради України 25 жовтня 2014 року. Це означає, що окремі положення нового закону почали діяти з 26 жовтня 2014 року, а закон у цілому набирає чинності з 26 квітня 2015 року.

Питання представництва прокурора стали предметом дослідження таких вчених, як О. Анпілогов, М. Гаврилюк, К. Гузе, Т. Дунас, І. Козьяков, М. Косюта, О. Кучер, М. Мичко, О. Мітцель, О. Натрус, І. Озерський, М. Руденко, О. Севрук, Г. Серета. Однак низка питань і зараз залишається ще недостатньо висвітленими, що обумовлено стрімкістю процесів реформування функцій прокуратури в поза кримінальній сфері. Вказане обумовило поставлену мету – дослідження засад реалізації органами прокуратури функції представництва відповідно до щойно прийнятого парламентом Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року, подальшої реалізації органами прокуратури представницької функції, обсягу і змісту представницьких повноважень прокурора.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Навелою Закону № 1697-VII є закріплення на законодавчому рівні (ст. 3) таких засад діяльності прокуратури:

- недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- повага до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження в порядку, передбаченому процесуальним законом;
- неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Ці засади мають виключне значення задля більш якісної реалізації органами прокуратури представницької функції, оскільки сприяють підвищенню свідомості та вимогливості

прокурора до виконання наданих повноважень та покладених обов'язків.

Закон № 1697-VII визначає поняття представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді аналогічним чином, як це має місце в чинному законі [2]. Згідно з ч. 1 ст. 23 Закону № 1697-VII представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає в здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Але при цьому новим змістом наповнились поняття «представництво інтересів громадянина» та «представництво інтересів держави».

У Законі № 1697-VII більш детально та повно, ніж у чинному законі, втілено принцип недопущення підміни діяльності законних представників або компетентних органів. Підставою «представництва інтересів громадянина» новий закон визначає дві умови, а саме:

– така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через такі обставини, як недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність;

– у свою чергу, законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Це означає, що у кожному разі, коли неповнолітній, недієздатний або обмежено дієздатний громадянин звертається до органів прокуратури з питань представництва його інтересів у суді, прокурор має надати правову оцінку стосовно повноти та якості здійснення захисту інтересів цього громадянина законним представником або органом, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи. Таким органом або особою може бути: мати, батько неповнолітньої дитини, законний опікун, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники, відповідний територіальний Центр із надання безоплатної вторинної правової допомоги тощо.

Привертає на себе увагу, що у зв'язку з набранням чинності окремими нормами пункту 5 Перехідних положень нового закону з 26 жовтня 2014 року вже діють нові повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту інтересів громадянина, зокрема, у ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» пункт 10 викладено в новій редакції. Так, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, про-

вадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)); вступати в справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду; ініціювати незалежно від його участі в судовому провадженні перегляд судових рішень [3].

Таким чином, підстави представництва інтересів громадянина Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини на цьому етапі є абсолютно тотожними підставам представництва інтересів громадянина органами прокуратури. Для останніх це означає, що відмовляючи за наслідками розгляду звернення громадянина в здійсненні представництва його інтересів, прокурор зобов'язаний роз'яснити йому зміст пункту 10 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Що стосується поняття «представництво інтересів держави», то Законом № 1697-VII регламентовано, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі:

- порушення або загрози порушення інтересів держави,
- якщо захист цих інтересів 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.

Слід зауважити, що на підставі відповідних змін до чинного законодавства, яке регулює повноваження окремих органів і посадових осіб щодо звернення до суду з позовами, внесених пунктом 5 Розділу XII Закону № 1697-VII, повноваження щодо звернення до суду з позовами набули такі органи і посадові особи:

- посадові особи державної лісової охорони [4];
- органи місцевого самоврядування [5];
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим [6];
- Кабінет Міністрів України [7];
- Рада Міністрів Автономної Республіки Крим [8];
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [3];
- місцеві державні адміністрації [9];
- державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель [10].

Для органів прокуратури це практично означає, що, звертаючись до суду в інтересах держави в особі вищезазначених органів, прокурор зобов'язаний обґрунтувати наявність «порушень» або «загрози порушень» інтересів держави, оскільки зміст цих понять включає в себе необхідність доведення перед судом факту відсутності в зазначених органах можливості самостійно звернутись до суду з позовом.

Закон № 1697-VII містить обмеження щодо представництва прокурором інтересів держави в певних правовідносинах. Не допускається 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 та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора України або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції (абз. 3 ч. 3 ст. 23).

Наявність підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді обґрунтовується прокурором у порядку, передбаченому ч. 4 ст. 23 Закону № 1697-VII.

Новелою Закону № 1697-VII є введення такої необхідної умови реалізації прокурором представницької функції, як підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень (абз. 2–3 ч. 4 ст. 23).

Крім того, Закон № 1697-VII надав прокурору право вжити заходи з врегулювання спору в досудовому порядку у формі такого документу, як звернення. Таке звернення не є обов'язковою до виконання вимогою прокурора. Проте гарантією виконання законного та обґрунтованого звернення прокурора є передбачений обов'язок прокурора звернення до суду з позовом у разі не врегулювання спору в досудовому порядку, а також встановлені процесуальні строки, у межах яких зобов'язаний діяти прокурор. Частиною 5 ст. 23 Закону № 1697-VII передбачено, що прокурор із метою вжиття заходів із досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави після підтвердження судом підстав для представництва має право направити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина чи держави, звернення, що містить викладення обставин та вимог, передбачених процесуальним законом, про можливість досудового врегулювання спору. Протягом п'ятнадцяти днів із дня отримання звернення прокурора відповідна особа має право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулювання спору. У разі неврегулювання спору в досудовому порядку прокурор звертається до суду з позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою заяви прокурора.

Закон № 1697-VII надає прокурору відповідні повноваження з метою встановлення наявності підстав для представництва. Так, у разі, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії (абз. 4 ч. 4 ст. 23 нового ЗУ). У разі ж відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціаль-

ного страхування, що знаходяться в цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом; отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою (абз. 5 ч. 4 ст. 23 нового Закону України).

Крім того, Законом № 1697-VII передбачено той самий перелік форм представництва, що і в нині чинному законі. Водночас визначено три нові форми, а саме: подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом; брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, у якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться в матеріалах справи чи виконавчого провадження (п. п. 5–7 ч. 6 ст. 23).

**Висновки.** Закон України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року по-новому врегулював обсяг і зміст повноважень прокурора в ході реалізації представницької функції. Сподіваємось, що таким чином створено необхідне підґрунтя якісно нового рівня представницької діяльності органів прокуратури, яка не буде підміняти собою діяльності органів державної влади (контролю), місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження щодо захисту інтересів громадянина або держави в суді, а буде сприяти більш надійному та якісному механізму реалізації правозахисної функції держави.

#### *Література:*

1. Закон України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року // Голос України. – 2014. – № 206 (5956) від 25 жовтня 2014 року. – С. 11–24.
2. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Лісовий Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

6. Закон України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80>.
7. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
8. Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3530-17>.
9. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
10. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.

#### **Горгуль Н. В. Обзор функции представительства интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом, в контексте нового Закона Украины «О прокуратуре»**

**Аннотация.** В статье исследованы принципы реализации органами прокуратуры представительской функции в соответствии с только что принятым парламентом Законом Украины «О прокуратуре» № 1697-VII от 14 октября 2014 года. Определен объем и содержание представительских полномочий прокурора. Проанализированы основания и формы представительства и механизм их реализации прокурором.

**Ключевые слова:** реализация представительской функции, недопущения подмены, полномочия по обращению в суд с иском, ограничения представительства, основания представительства, формы представительства.

#### **Gorgul N. Overview represent the interests of citizens or state court in cases determined by law, in the context of the new Law of Ukraine “On Prosecutor’s Office”**

**Summary.** The article examines the implementation of the principles of prosecutors representation function in accordance with the newly adopted by the Parliament the Law of Ukraine “About prosecutor’s office” № 1697-VII from on October 14, 2014. Define the scope and content of representation powers of the prosecutor. Analyzed the base and forms of representation and mechanisms for their implementation by the prosecutor.

**Key words:** implementation of representative functions to prevent spoofing, authority to appeal to court, limiting representation, basis of representation, forms of representation.