

ПРЕДСТАВНИЦЬКА ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ REPRESENTATIVE FUNCTION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

Косюта М.В., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України,
професор кафедри судових та правоохоронних органів і адвокатури
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стрілець М.І., аспірант кафедри цивільного права
Національний університет «Одеська юридична академія»

В статті аналізуються підстави та причини по захисту прокуратурою інтересів держави, а також порядок підготовки та подання позову до суду, розгляд його в суді за участю прокурора. Розглядаються також спірні питання з приводу цієї функції прокуратури, а також випадки при яких прокуратура заявляє такий позов, або вступає в справу коли ініціює перегляд судових рішень, включаючи справи порушені за позовами інших осіб. Аналізуються підстави коли прокурор бере участь у кримінальному провадженні при виконанні рішень у справах в яких прокурор здійснював представництво. В статті також розглядаються інші питання при здійсненні представництва у судді в інтересах держави, зокрема одержання інформації про порушення законів та подачі позовів. Отже ця функція прокуратури відіграє важливу роль у судовій практиці.

Обґрунтовується, що багатофункціональність прокурорського нагляду визначається статусними характеристиками органів прокуратури, заснованими на конституційному регулюванні існування цього органу та множинністю сфер правовідносин, які виступають об'єктами прокурорського наглядового регулювання при єдності правової суті прокурорського нагляду. Ця багатофункціональність є однією із ключових умов ефективної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, забезпечення законності і правопорядку в Україні.

Крім цього аналізується роль керівництва прокуратури у підготовці та складанні таких позовів до суду, а також при апеляційному провадженні та виконанні таких рішень.

Отже в статті зазначається, що представництво інтересів судді є важливим аспектом діяльності прокуратури направлених на захист інтересів держави, забезпечення законності правопорядку ця діяльність регулюється нормативними актами та наказами генерального прокурора України, що визначають порядок здійснення представництва, форми та методи роботи прокурорів у судах з цих питань, а також механізм контролю за ефективністю цієї діяльності.

Таким чином представницька функція прокуратури є важливою складовою цього органу, яка потребує подальшого наукового аналізу для забезпечення її належної реалізації і розвитку у правовій державі.

Ключові слова: Конституція України, прокуратура України, представницька функція, позовна заява, державна влада, державні інтереси.

The article analyzes the grounds and reasons for the prosecutor's office to protect the interests of the state, as well as the procedure for preparing and submitting a lawsuit to the court, its consideration in court with the participation of the prosecutor. It also examines controversial issues regarding this function of the prosecutor's office, as well as cases in which the prosecutor's office files such a lawsuit, or enters the case when it initiates the review of court decisions, including cases initiated by claims of other persons. It analyzes the grounds when the prosecutor participates in criminal proceedings in the execution of decisions in cases in which the prosecutor represented. The article also examines other issues in the implementation of representation before a judge in the interests of the state, in particular, obtaining information about violations of laws and filing claims. Therefore, this function of the prosecutor's office plays an important role in judicial practice.

It is argued that the multifunctionality of prosecutorial supervision is determined by the status characteristics of the prosecutor's office bodies, based on the constitutional regulation of the existence of this body and the plurality of spheres of legal relations that are objects of prosecutorial supervisory regulation with the unity of the legal essence of prosecutorial supervision. This multifunctionality is one of the key conditions for the effective activity of prosecutorial bodies in protecting human rights and freedoms, the interests of society and the state, ensuring legality and law and order in Ukraine.

In addition, the role of the prosecutor's office leadership in preparing and drafting such lawsuits to the court, as well as in appellate proceedings and enforcement of such decisions, is analyzed.

Thus, the article notes that the representation of the interests of a judge is an important aspect of the prosecutor's office activities aimed at protecting the interests of the state, ensuring the legality of law and order, this activity is regulated by regulatory acts and orders of the Prosecutor General of Ukraine, which determine the procedure for carrying out representation, forms and methods of work of prosecutors in courts on these issues, as well as the mechanism for monitoring the effectiveness of this activity.

Thus, the representative function of the prosecutor's office is an important component of this body, which requires further scientific analysis to ensure its proper implementation and development in a legal state.

Key words: Constitution of Ukraine, Prosecutor's Office of Ukraine, representative function, statement of claim, state power, state interests.

Правовий статус прокуратури України визначається її багатофункціональністю, яка забезпечує виконання широкого спектру завдань у правовій системі держави. Багатофункціональність прокуратури є ключовою характеристикою, що дозволяє їй ефективно виконувати свої функції у сфері захисту правопорядку, прав і свобод громадян, а також інтересів держави.

Визначення функцій є необхідним елементом для розуміння ролі прокуратури. В новому тлумачному словнику української мови термін «функція» визначається як робота когось або чогось, коло діяльності, обов'язок, повинність, місія». В навчально-науковій літературі функції розглядаються як завдання, для виконання яких політична влада створює відповідні управлінські служби, або як спеціа-

лізований вид управлінської діяльності, спрямований на досягнення запланованого результату.

Як зазначає Скибенко О. І., «значимість функцій держави обумовлена тим, що через них проявляється її сутність і соціальне призначення. Реалізуючи свої функції, держава здійснює цілеспрямований управлінський вплив на різні сфери суспільного життя. Для розуміння діяльності держави з реалізації функцій важливим є поняття «механізм реалізації функцій держави», що являє собою сукупність компетентних органів, форм і методів діяльності, правових норм, процедур і принципів, за допомогою яких здійснюється управлінський вплив на суспільство» [6, с. 50].

Основними елементами цього механізму є: керуюча система (держава в собі її органи); правові норми, що

утворюють юридичний механізм, який забезпечує змістовний вплив на управління суспільством; управлінський процес, методи та форми діяльності, правові принципи, процедури і цільове призначення.

Слід зазначити, що правозахисна сфера є однією з ключових у структурі державної діяльності. Функції в цій сфері визначають, наскільки ефективно держава реалізує свої конституційні обов'язки, в тому числі й щодо забезпечення прав людини.

Функції держави у правозахисній сфері слід розуміти як напрями її діяльності, спрямовані на забезпечення, гарантування, захист і відновлення прав і свобод людини і громадянина. Ці функції відображають людиноцентристський, соціально орієнтований характер сучасної правової держави.

Чітке визначення функціонального призначення державного органу обумовлюється, по-перше, визначенням предмета діяльності в структурі державного апарату; по-друге, обґрунтованою оптимізацією діяльності; по-третє, уникненням суперечностей і протистояння з іншими органами влади.

Багатофункціональність прокурорського нагляду визначається статусними характеристиками органів прокуратури, заснованими на конституційному регулюванні існування цього органу та множинністю сфер правовідносин, які виступають об'єктами прокурорського наглядового регулювання при єдності правової суті прокурорського нагляду. Ця багатофункціональність є однією із ключових умов ефективної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, забезпечення законності і правопорядку в Україні.

Таким чином, багатофункціональність прокуратури є фундаментальним аспектом її правового статусу. Прокуратура виконує широкий спектр функцій, які обумовлені її соціальним призначенням та закріплені в законодавстві. Це дозволяє прокуратурі ефективно здійснювати нагляд за дотриманням законності, захищати права і свободи громадян, інтереси суспільства та держави. Взаємозв'язок функцій прокуратури з функціями держави забезпечує її ефективність і значущість у правовій системі України.

Однією з основних складових діяльності прокуратури є її представницька функція, яка полягає у захисті інтересів в суді. Ця функція має надзвичайно важливе значення в умовах правової невизначеності, яка властива представницькій діяльності прокуратури в Україні. Правова невизначеність проявляється як на рівні нормативної регламентації цієї функції, так і на рівні забезпечення належних гарантій її реалізації. Зважаючи на це, розуміння суті та механізму реалізації представницької функції формується через правові позиції уповноважених суб'єктів правозастосування, переважно прокурорів та суддів.

Для кращого розуміння неоднозначних або спірних аспектів у реалізації прокуратурою функції представництва інтересів держави доцільно розглянути загальне поняття «представництво». Відповідно до словника української мови, слово «представництво» тлумачиться як «здійснення певних (звичайно юридичних) дій однією особою від імені іншої чи інших; виконання обов'язків або володіння правами представника». Щодо поняття «Представництво прокурором інтересів держави в суді», то відповідно до Закону України «Про прокуратуру», така діяльність полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

На конституційному рівні закріплено, що прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках, визначених законом. Зміни до Конституції України від 2 червня 2016 року визначили цей аспект діяльності прокуратури як виключний, що зумовило потребу в уніфікації прокурорської та судової практики. На жаль, законодавство не містить чіткого визна-

чення поняття «інтереси держави», що створює правову невизначеність. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 8 квітня 1999 року зазначив, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, яке може включати потреби у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних) дій, спрямованих на захист суверенітету, територіальній цілісності та інші [1].

В юридичній літературі поняття «інтерес» визнається як об'єктивована в праві воля, а в філософській як причина дій людей, їх груп суспільних поведінки. М. Руденко вважає, що під «інтересами держави» необхідно розуміти закріплену Конституцією та законами України, міжнародними договорами та актами систему фундаментальних цінностей у найважливіших сферах життєдіяльності українського народу та суспільства [5].

Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого «інтереси держави» є оціночним поняттям, що охоплює широкі і водночас чітко не визначене коло законних інтересів, які не піддаються точній класифікації. Надмірна формалізація поняття «інтереси держави» може призвести до необґрунтованого обмеження повноважень прокурора на захист суспільно значущих інтересів. Суд також зазначив, що обґрунтування, наведене прокурором у позові, є сумісним з розумінням поняття «інтереси держави» [2].

Виконання прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді не заважає реалізації конституційного права на судовий захист і забезпечує основні принципи судового процесу, такі як рівність усіх учасників перед законом і судом, змагальність сторін, а також свободу надання ними доказів та їх переконливого обґрунтування перед судом.

У статті 23 Закону України «Про прокуратуру» визначено підстави представництва держави в суді. Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або не належним 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 [4].

Згідно з наказом Генерального прокурора від 21.08.2020 р. № 389, з метою здійснення представництва є захист інтересів держави у разі їх порушення або загрози порушення, якщо відповідні дії не здійснюються або здійснюються неналежним чином органами державної влади, органами місцевого самоврядування або іншими суб'єктами владних повноважень, що мають відповідні повноваження. Це положення включає такі випадки: відсутності таких органів або відсутності у них повноважень звертатися до суду [3].

Представницька діяльність здійснюється у формах:

- Пред'явлення позовів (подання заяв) до суду від імені держави.
- Вступ у справи, провадження яких відкрито за позовами (заявами) інших осіб, якщо ці справи стосуються інтересів держави.
- Ініціювання перегляду судових рішень, включаючи справи, порушені за позовами інших осіб.
- Участь у розгляді справ судами з метою забезпечення захисту інтересів держави.
- Участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, в яких прокурор здійснював представництво інтересів держави.

Для встановлення наявності підстав для застосування представницьких повноважень прокурор отримує відомості з різних джерел, включаючи інформацію від органів державної влади, матеріали кримінальних проваджень, публікації у медіа, документи з Єдиного державного реєстру судових рішень, звернення юридичних і фізичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій.

Витребування інформації за запитами здійснюється у випадках виявлення порушень інтересів держави, що дає підстави для представництва. Про кожен факт початку процедури встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді прокуратура нижчого рівня зобов'язана повідомляти прокуратуру вищого рівня не пізніше 5 днів з дати направлення першого запиту.

Запити про витребування інформації та документів направляються виключно до суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями, які мають законні підстави для їх надання. У запитах вказуються норми законодавства, що визначають повноваження прокурора, конкретні об'єкти та суб'єкти правовідносин, у яких допущено порушення інтересів держави, вимоги про надання інформації щодо вжитих уповноваженим органом заходів із захисту інтересів держави.

Рішення про застосування представницьких повноважень приймається не пізніше місяця з дня отримання відомостей за останнім запитом. Неухильно дотримується вимога щодо попереднього повідомлення відповідного суб'єкта владних повноважень до звернення до суду.

Мотивовані висновки про відсутність підстав для вжиття представницьких повноважень затверджуються керівником або заступником керівника відповідної прокуратури та направляються до прокуратури вищого рівня не пізніше 10 днів після їх затвердження.

Забезпечення опрацювання отриманих даних та своєчасне прийняття обґрунтованих рішень щодо застосування представницьких повноважень здійснюється за кожним фактом порушення інтересів держави. Рішення про застосування представницьких повноважень оформлюється висновком, який затверджується керівником або заступником керівника прокуратури.

Позови та заяви до суду направляються за підписом Генерального прокурора, його першого заступника та заступників, керівників обласних та окружних прокуратур, їхніх перших заступників та заступників. Керівники окружних прокуратур направляють матеріали до обласних прокуратур із документами, що подаються до суду як докази, оформленими та засвідченими відповідно до вимог законодавства.

До пред'явлення позову, за наявності підстав, порушується питання про вжиття заходів щодо забезпечення позову та забезпечення доказів з обґрунтуванням необхідності їх застосування.

Апеляційні скарги на судові рішення подаються керівникам, заступникам керівників прокуратур, які виявили такі судові рішення, та керівникам прокуратур вищого рівня, їх першим заступникам та заступникам. Якщо справу розглянуто без участі прокурора, апеляційну скаргу подають керівники, заступники керівників обласних прокуратур, у структурі яких функціонують окружні прокуратури.

Касаційні скарги на судові рішення подаються керівникам, заступникам керівників обласних прокуратур, працівники яких брали участь у розгляді справи судом апеляційної інстанції. Якщо справу розглянуто судом апеляційної інстанції без участі прокурора, касаційну скаргу подають керівники, заступники керівників обласних прокуратур, які подавали апеляційну скаргу.

Заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами вносяться за підпи-

сом керівництва Офісу Генерального прокурора або за його дорученням керівників обласних прокуратур. Керівники окружних прокуратур за наявності підстав для внесення таких заяв направляють вмотивоване клопотання до обласної прокуратури з необхідними матеріалами. Уповноважені прокурори прокуратур усіх рівнів реалізують право на зміну, доповнення, відкликання або відмову від процесуальних документів у виняткових випадках та за наявності обґрунтованих підстав з неухильним дотриманням строків, визначених процесуальним законодавством.

Організація представництва інтересів держави в судах включає постійний моніторинг рішень, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень, та інформації, отриманої від органів державної влади. Це забезпечує своєчасне вжиття заходів щодо повороту виконання скасованих судових рішень або поновлення порушеного права в інший спосіб.

Участь у виконавчому провадженні при виконанні судових рішень здійснюється прокуратурами всіх рівнів, зокрема шляхом своєчасного звернення до виконання виконавчих документів, подання клопотань про накладення арешту на майно боржника, оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби.

Наведені положення дозволяють стверджувати, що представницька функція прокуратури виступає однією з основних функцій органів прокуратури та полягає в здійсненні представництва інтересів держави або громадян в суді у випадках, визначених законом. Вона є важливою формою реалізації наглядової та захисної ролі прокуратури в сучасній державі.

Представницька функція прокуратури є механізмом правозахисту, спрямованим на зміцнення правопорядку, гарантування прав і свобод громадян, а також ефективне відстоювання державних інтересів у суді. Її ефективне виконання сприяє підвищенню довіри до органів правосуддя і прокуратури як інституції.

Представництво інтересів держави у суді є важливим аспектом діяльності прокуратури, спрямованим на захист прав та інтересів держави, забезпечення законності та правопорядку. Ця діяльність регулюється нормативними актами та наказами Генерального прокурора, що визначають порядок здійснення представництва, форми та методи роботи прокурорів у судах, а також механізми контролю за ефективністю цієї діяльності.

Представницька функція прокуратури є важливою складовою діяльності цього органу, яка потребує подальшого правового аналізу для забезпечення її належної реалізації та розвитку в умовах правової невизначеності. Правова невизначеність об'єкта представництва та необхідність конкретизації виключних випадків представництва є основними викликами, які потребують вирішення. Судова практика відіграє вирішальну роль у формуванні правових позицій щодо реалізації цієї функції, а науковий дискурс допомагає ідентифікувати тенденції розвитку представницької функції та формувати актуальні правові концепти. У перспективі представницька функція прокуратури може розвиватися в напрямку монополізації повноважень прокуратури на представництво інтересів держави, що формує передумови для розгляду представництва прокурором інтересів держави як загального правила.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова верховного суду від 5 листопада 2019 року у справі № 804/4585/18. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/85493166>
2. Казак О. Визначення прокурором підстав представництва інтересів держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. С. 26-31.
3. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді : наказ Генерального прокурора від 21.08.2020 р. № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0389905-20#Text>
4. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
5. Скибенко О. І. Наукові джерела. Конституційно-правового статусу прокуратури України. *Право і суспільство*. 2019 №4. С. 50-56.
6. Руденко М., Дунас Т. Форми представництва прокурора у цивільному процесі. *Юридичний журнал*. 2006. №10 С. 47-53.