
Функціональні обов'язки прокуратури у сфері забезпечення прав людини і громадянина (загальний нагляд, представництво інтересів громадян)

З початком проведення у нашій країні правової реформи набули актуальності питання переосмислення ролі та місця прокуратури як структури державної влади. Однією з проблем, яку намагаються вирішити науковці за сучасних умов, є проблема необхідності та змісту загального нагляду прокуратури у сфері забезпечення прав і законних інтересів громадян, а також її представницької функції.

Багато вчених-юристів і практиків схиляються до думки про необхідність збереження за прокуратурою функції загального нагляду. Очевидно, що дана точка зору має право на існування хоч би тому, що прокуратуру можна розглядати як систематизуючу ланку контролю

© І.Бородін, 2000

в державному управлінні. Навіть після завершення приватизації, коли держава не буде мати можливості повністю контролювати всі форми власності, обсяг загального нагляду прокуратури міг би збільшатися значним. Здійснюючи загальний нагляд за виконанням законів контролюючими органами, прокуратура консолідувала б таким чином їх діяльність, допомагала б переборювати вплив кримінальних структур на роботу державного апарату, локрема її впливом притягнення до відповідальності корумпованих чиновників.

Можна погодитися і з тим, що, залишивши функцію загального нагляду, необхідно все ж скоротити його обсяг, зберігши лише чотири напрями: 1) нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина; 2) нагляд за виконанням природоохоронного законодавства; 3) нагляд за відповідністю актів, які видаються усема органами, підприємствами, установами, організаціями і посадовими особами, вимогам Конституції України та чинних законів; 4) нагляд за додержанням законів про профілактику злочинів¹.

Однак, як відомо, у новій Конституції України це питання вирішене дещо інакше. Вона звужила сферу прокурорського нагляду, залишивши за прокуратурою нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, а також нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (пп. 3—4 ст. 121). Що ж до нагляду за додержанням Конституції та законів України органами і посадовими особами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, а також громадянами України й особами без громадянства, передбаченого ст. 43 Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України, укладеного 8 червня 1995 р., то його замінено на представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121 Конституції). Дану функцію деякою мірою можна розглядати як еквівалент загального нагляду прокуратури.

Можна стверджувати, що від того, який зміст буде вкладено у поняття «представництво» в новому законі про прокуратуру, залежатиме її правоохоронна роль на території України. Ця функція для прокуратури не є принципово новою. Відповідно до Закону України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру» прокурору надано право звертатися до суду або арбітражного суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян та держави, а також представляти їх інтереси в суді. Однак постає питання: якою повинна бути дана функція з точки зору її відповідності Конституції України?

Вирішення цієї проблеми треба починати з аналізу правової природи прокурорського представництва. У праві під представництвом розуміють правовідносини, відповідно до яких одна особа (представник) на підставі відповідних повноважень виступає від імені іншої (яку представляє), безпосередньо створюючи (змінюючи) для цього права і обов'язки².

Прокурорське представництво в цілому відповідає наведеному вище визначенню. Однак водночас воно відрізняється від представництва інших видів (насамперед тому, що його можна назвати конституційним, адже воно встановлене Основним Законом нашої держави) підставами та причинами його здійснення, колом тих суб'єктів, чий інтерес прокурор має представляти в суді, обсягом наданих йому повноважень, формами реалізації останніх.

В силу об'єктивних причин правову природу представництва прокурором в суді інтереси громадян або держави ще не визначено. Але виходячи з характеру прокурорської діяльності, її місця в структурі державної влади можна припустити, що предметом цієї діяльності повинні бути права та свободи громадян, їх загальні інтереси, а також інтереси держави.

До прокуратури звертаються за захистом тоді, коли органи виконавчої влади або місцевого самоврядування порушили закон у процесі його виконання, якщо видано нормативний акт, що суперечить Конституції, а також за захистом права власності та конституційного ладу.

В юридичній літературі поняття «інтерес» трактується як об'єктивована у праві воля. Інтересами громадян є права, свободи людини і громадянина, встановлені Конституцією, іншими законами нашої країни. Інтереси держави — це конституційний лад, територіальна цілісність, екологічна безпека, суверенітет тощо. До інтересів окремого державного органу, підприємства, установи, організації належить їх фінансова, господарська та організаційна діяльність.

Можна погодитися з М. Руденком і В. Пляговським, які вважають за недоцільне «представництво прокурором у суді інтересів одного громадянина проти іншого, а також порушення в

¹ Див.: Д а в и д е н к о Д. Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України // Право України. — 1997. — № 6. — С. 46.

² Див.: Юридический энциклопедический словарь. — М., 1988. — С. 284.

арбітражному суді справ в інтересах одного державного підприємства проти іншого... Прокуратура не повинна також представляти в суді інтереси відповідача-держави. Для цього остання має розгалужену мережу органів управління та контролю»³.

Підставами здійснення прокурором представницької функції мають бути звернення до нього громадян, органів державної влади, підприємств, установ, організацій, інших юридичних осіб, а також ініціатива самого прокурора. Якщо порушення виникає в результаті цивільно-правових відносин, необхідною формою звернення треба вважати позов, а якщо порушення є результатом адміністративно-правових відносин, — скаргу.

Головною ознакою прокурорського представництва в суді є наявність у прокурора інтересу до розглядуваної справи. Цей інтерес визначається інтересами тих осіб, які беруть участь у справі, від імені і на захист яких прокурор здійснює свою діяльність⁴.

Обсяг повноважень прокурора у процесі представництва інтересів громадян або держави може бути визначений насамперед у новому законі про прокуратуру. Головною при цьому має бути установка на те, що прокурор не повинен залежати від інших учасників процесу. Прокурорське представництво має бути в усіх загальних і спеціалізованих судах, на будь-якій стадії провадження, однак за наявності законних приводів і підстав для цього. Представництво є самостійною формою державної діяльності.

У цивільному процесі та адміністративно-процесуальних відносинах прокурор — це самостійний суб'єкт, який реалізує свої права, виконує визначені законом обов'язки. У процесі провадження у справі він як представник інтересів держави, державної установи чи громадянина реалізує надані йому права та покладені на нього обов'язки в межах процесуального законодавства і водночас повинен допомагати реалізовувати їх іншим суб'єктам правовідносин.

Уся процесуальна діяльність прокурора, пов'язана з представництвом інтересів громадянина або держави, здійснюється у таких правових формах: 1) звернення у встановленому законом порядку до суду (порушення цивільної справи на захист прав та інтересів громадянина або держави, які охороняються законом); 2) підтримання позовної вимоги в суді; 3) участь у провадженні справ в касаційній і наглядовій інстанціях (внесення касаційних подань і протестів на судові рішення). Причому кожній формі даного представництва притаманні своя стадія і яасоби⁵.

За такими ж формами, мабуть, має здійснюватись прокурорське представництво в адміністративно-процесуальних відносинах. Однозначно можна стверджувати те, що прокурор повинен вступати у справу на будь-якій стадії процесу, досліджувати необхідні документи, якщо цього вимагають ситуація або сам суд. Він має право ознайомлюватися з матеріалами справи, заявляти відводи, подавати докази, досліджувати їх, заявляти клопотання, здійснювати інші процесуальні дії, передбачені законом.

Оскільки прокурор не може бути суб'єктом спірних матеріально- чи адміністративно-правових відносин, неможливе встановлення для нього рішенням суду якихось прав чи обов'язків. У процесі порушення справи, участі в ній на будь-якій стадії прокурора не може бути усунуто або замінено сторонами, він залишається виразником інтересів держави.

Якщо громадянин, державна установа, підприємство, організація самі здатні захищати свої права та законні інтереси, а прокурор відмовиться від участі у справі, це не може бути причиною зупинення провадження.

Отже, представницька функція прокуратури — це діяльність, яка реалізується в судовому розгляді справ, що виникають з цивільно- та адміністративно-правових відносин, з метою захисту прав і законних інтересів окремих осіб та держави.

³ Руденко М., Глаговський В. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді (теоретичний і практичний аспекти) // Право України. — 1997. — № 11. — С. 61.

⁴ Див: Там же. — С. 60.

⁵ Див: Там же. — С. 62.

І.БОРОДІН

кандидат юридичних наук
(Херсонський факультет Запорізького
юридичного інституту МВС України)

