

## СУДОУСТРІЙ ТА СУДОВА ПРАКТИКА; ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

**Мироненко Т.Є.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри правосуддя  
Сумського національного аграрного університету

УДК 347.965.43

### ПРЕДСТАВНИЦТВО І ПРОКУРОРСЬКЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО

**Постановка проблеми.** У період реформування правової системи України і впровадження проекту «Справедливе правосуддя» питанню представництва прокурора присвячено не одну наукову працю вітчизняних правників. Проте єдиного підходу до цієї проблеми науковцями так і не досягнуто. Інститут представництва охоплює не лише прокурорських співробітників, а й адвокатуру, інших осіб, які на законних підставах мають право здійснювати представництво. Особливого загострення набуває обґрунтування підстав для представництва інтересів держави в суді, про що свідчить аналіз судової практики господарських, адміністративних судів і судів загальної юрисдикції.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналізом такого виду прокурорської діяльності, як представництво інтересів держави і громадян в судах, займалися такі визначні українські процесуалісти, як Н. Абрамов, В. Бабенко, М. Говоруха, Т. Дунас, І. Козьяков, Л. Островська, Г. Подгорна, М. Стефанчук, П. Томіленко, С. Фурса та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Із 113,8 млн. грн., на які органами прокуратури Сумської області було заявлено позови у 2016 році (на 70 млн. грн. у господарському судочинстві і 1 млн. грн. – в адміністративному). Із задоволених у 2016 році позовів на суму 76,3 млн. грн. у порядку господарського судочинства на суму 51, 6 млн. грн., адміністративного – 8,7 млн. грн. Наведена статистика свідчить, наскільки актуальна діяльність прокурора саме в представницькій діяльності.

Закон України «Про прокуратуру» у ст. 2 серед основних функцій прокуратури визначає не тільки контролюючу й охоронну, а й представництво. Воно здійснюється щодо інтересів громадян або інтересів держави.

Представництво є найбільш цікавим, спірним, розвиненим і гуманним інститутом у вітчизняному судочинстві. Він є захистом законних прав та інтересів громадян, об'єднань громадян, держави. До посадових осіб, які є або можуть бути представниками, у чинному законодавстві, належать не лише рідні, близькі, але й посадові особи, представники професій, на які законом покладено функцію представництва, яка здійснюється за потребою і необхідністю. Це законний представник, представник, захисник і прокурор. Особливої уваги заслуговує останній

вид представництва, який викликає низку спірних питань і наукових дискусій.

Поняття «представник» розглядається в значенні особи, що представляє кого-, що-небудь, діє за чийсь дорученням, від імені когось, виражаючи чийсь інтереси [1].

Значення поняття «представництво» розглядається у двох аспектах: 1) юридично оформлене, надане фізичною чи юридичною особою право (повноваження) іншій особі (представникові) здійснювати від її імені (представляючого) певні дії (безпосередньо мати права і виконувати зобов'язання останнього). Представник може від імені представляючого укладати угоди купівлі-продажу, відвантажувати і приймати товари, здійснювати інші майнові й немайнові операції. Може також представляти його інтереси в суді й арбітражі під час здійснення різних експертиз тощо; 2) спеціальні структури-підрозділи, створені для виконання певних представницьких функцій, юридичних осіб (фірм, компаній, корпорацій, транспортних агентств тощо), розміщені за територіально-адміністративними межами місця їх перебування (юридичної адреси), зокрема за кордоном. Представництво здійснюють операції відповідно до статутних завдань організацій, установ, які вони представляють (транспортних агентств, торговельно-посередницьких фірм, туристичних організацій тощо) [2].

Таким чином, із визначень, наданих словниками, представник є захисником цивільних інтересів, інтересів держави.

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді, відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави у випадках та порядку встановлених законом.

Підставою для цього законодавство визначає неспроможність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Причиною цього можуть бути:

- недосягнення повноліття,
- недієздатність
- обмежена дієздатність.

Законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють захист такої особи.

Законний інтерес, який підлягає захисту, повинен перебувати у правовому середовищі і не порушувати інтересів інших осіб.

Документами, які б підтверджували неможливість самостійно представляти громадянами свої інтереси, можна вважати довідку про розмір доходів, документи про вік, стан здоров'я, недієздатність, дані про відсутність доходів (неотримання заробітної плати) та інші.

За думкою Д. Луспеника, прокурор разом із цивільним позовом повинен надавати заяву громадянина до прокурора (або її копію) з проханням про захист інтересів [3, с. 132].

Представництво інтересів громадян прокурором має, за думкою М. Говорухи, такі складники

1) передумови права прокурора на цивільний позов;

2) порядок (механізм) реалізації прокурором права на цивільний позов;

3) гарантії реалізації права прокурора на цивільний позов) [4, с. 56].

Передумовою є ситуація, яка потребує вирішення саме цим суб'єктом владних повноважень. Ця ситуація повинна бути виняткового характеру, тобто лише прокурор уповноважений державою на її вирішення. Економічна ситуація в країні сьогодні несприятлива для пенсіонерів й інвалідів, які не можуть отримати безоплатну якісну правову допомогу. Єдиною надією, безкоштовним вирішенням життєво важливих питань залишається прокуратура.

Механізм реалізації права на цивільний позов починає діяти через письмове звернення до прокурора з проханням вирішення проблеми. Після отримання зареєстрованої заяви прокурор запитує документи, які б могли підтвердити виняткові обставини, за якими особа звертається саме до нього. Далі він діє на підставі чинного законодавства, яке регулює процесуальне вирішення питань тієї чи іншої галузі.

Із цього постає питання про прокурорську ініціативу. У яких випадках прокурор може відмовити особі в наданні правової допомоги, якою є представництво інтересів, а в яких це є його прямим обов'язком. Ініціативою взагалі є здатність до самостійних дій, внутрішнє спонукання до нових форм діяльності. Закон України «Про звернення громадян» ст. 19 чітко визначає обов'язок уповноважених осіб розглядати заяви, скарги та інші види звернень громадян. Ініціативою у разі направлення позову до суду прокурором у порядку представництва є вивчення матеріалів справи, збирання необхідних доказів, формулювання (складання) позову і підтримання позову в суді. Ініціатива у сенсі пошуку нових порушень без звернення до прокуратури, на жаль, має слабкі прояви.

Якщо представництво окремих громадян чітко окреслено вимогами цивільного позову, то представництво інтересів держави розглядається більш складною категорією. З урахуванням того, що інтереси держави є оціночною категорією, прокурор у кожному окремому випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого

подається позов, у чому саме могло відбутись або відбулося порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [5, с. 32]. Такі інтереси можуть бути економічними, політичними, соціальними, природоохоронними і можуть стосуватись будь-якої сфери функціонування держави.

Інтереси держави мають чітко формулюватися і умотивуватися прокурором. Прокурор же зобов'язаний до звернення до суду з представництвом інтересів повідомити про це громадянина чи законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. Одного факту порушення інтересів держави недостатньо: орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, уповноважений державою здійснювати відповідні функції, не виконує цих обов'язків або неналежним чином їх здійснює. Доведення цих підстав здійснюється в загальному порядку шляхом подання належних та допустимих доказів, якими є такі: докази внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; вирок суду щодо службових осіб; докази накладення дисциплінарних стягнень тощо.

Представництво прокурора здійснюється в таких формах:

1) право подання позовної заяви (заяви, подання) в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства;

2) право подання цивільного позову у кримінальному провадженні;

3) право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі;

4) право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України в цивільній, адміністративній, господарській справі;

5) право подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України на судові рішення у кримінальній справі;

6) зміна, доповнення, відкликання, відмова від позову (заяви, подання), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом.

Прокурор має право (як представник):

1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);

2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;

3) ініціювати перегляд судових рішень, зокрема у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;

4) брати участь у розгляді справи;

5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;

6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;

7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Законом заборонено представництво прокурора в суді інтересів держави в особі державних компаній, 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. Це пов'язано з політичною незалежністю органів, які представляють державу і діють від імені держави.

Трапляються випадки, коли за відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, до справи залучається прокурор. Він наділяється повноваженнями 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 й організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів; 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.

Підсумовуючи сказане, можна дати визначення представницькій діяльності прокурора як ініціативній, законодавчо закріпленій, а також як «системно-структурованому різновиду юридичної діяльності прокуратури, цілеспрямованій на захист визначення публічних інтересів, виконання покладеної функції представництва шляхом здійснення на законних підставах, виключно уповноваженими суб'єктами юридично значущої поведінки, закріпленими засобами, в межах установленої компетенції та у відповідній цивільно-процесуальній формі з метою прийняття юридично значущого рішення у найбільш раціональній і ефективній формі із максимальним дотриманням вимог відкритості і гласності» [6, с. 146].

Визначення прокурорського представництва в різних напрямках процесуальної діяльності має спільні риси і відмінності, які потребують аналізу і систематизації.

Представництву в Цивільному кодексі України присвячена глава 17. На нашу думку, саме цивільне право знаходиться у найбільш тісному зв'язку з цим поняттям. Відповідно до ст. 237, представництвом є правовідносини, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє. Не є представником особа, яка діє в чужих інтересах, але від власного імені, а також особа, уповноважена на ведення переговорів щодо можливих у майбутньому умов правочинів.

Підставою виникнення представництва є договір, закон, акт органу юридичної особи та інші підстави, встановлені актами цивільного законодавства (ст. 237 ЦПК України). Представництвом у цивільному процесі може здійснювати прокурор.

Відповідно до ч. 2 ст. 45 ЦПК України прокурор може звертатись до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, державних чи суспільних інтересів та участь у цих справах, як це передбачено ч. 1 ст. 45 ЦПК. Прокурор має право подавати заяви до суду на захист інтересів інших осіб, які цього потребують. Прокурор може виступати як з боку позивача, так і відповідача або від імені третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги стосовно предмета спору.

Обов'язкова участь прокурора вимагається лише у випадку вирішення питання в суді щодо надання психіатричної допомоги в примусовому порядку за ст. 281 ЦПК України, але законодавець визначає прокурора не буквально, а як представників інших осіб.

Відповідно до ст. 270 Кодексу України про адміністративні правопорушення, інтереси осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, а також потерпілого, які через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, мають представляти їх законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники). Інтереси потерпілого може представляти представник – адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи (ст. 270 КПАП). Тобто Кодекс про адміністративні правопорушення не має інформації про прокурора (як представника). Представником і захисником законодавчо визначено адвоката.

Кодекс Адміністративного судочинства України, його ст. 60 визначає коло представників у адміністративному процесі. Ними виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини особисто або його представник, а також прокурор. Останній із метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом або поданням, бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій

відкрито за адміністративним 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 для представництва інтересів громадянина або держави. Прокурор у позовній заяві або поданні самостійно визначає те, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача.

Прокурор, якому доручено представництво, повинен обґрунтувати наявність підстав для його. Необхідно надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва. Невиконання цих вимог має наслідком повернення позовної заяви судом або залишенням її без руху (ст. 108 КАС України).

Господарський процесуальний кодекс серед учасників визначає і прокурора. Участь прокурора у розгляді справ, відповідно до ст. 29 ГК України, носить представницький характер і полягає у праві подавати позови, він може вступити за своєю ініціативою у справу, порушену за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадянина або держави. Тобто прокурор у господарському процесі теж виконує функції представника.

Із метою вступу в справу в порядку господарського судочинства прокурор для представництва інтересів громадянина або держави в господарському суді повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва.

До суду подаються документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина, та письмова згода законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення представництва. Невиконання цих умов тягне наслідком повернення позовної заяви або скарги.

Прокурор, який бере участь у справі, несе обов'язки і користується правами сторони, крім права на укладення мирової угоди, а відмова прокурора від поданого ним позову не позбавляє позивача права вимагати вирішення спору по суті.

У нотаріальному процесі відсутній такий суб'єкт нотаріальних процесуальних правовідносин, як прокурор. Нотаріального-процесуального кодексу на Україні не існує. Значення нотаріальної діяльності полягає у правових наслідках, які виникають після оформлення нотаріального акта з метою фіксації

безспірних прав і фактів і надання їм юридичної вірогідності. С. Фурса запропонував загальну класифікацію суб'єктів нотаріальних процесуальних правовідносин, але серед них навіть у положенні про процесуальних представників фізичних і юридичних осіб, представників відсутня згадка про прокурора. В. Комаров теж не включає у свою класифікацію суб'єктів нотаріального процесу прокурора як представника.

У кримінальному процесі прокурор здійснює свої представницькі повноваження через пред'явлення цивільного позову в інтересах держави чи громадян, які через фізичний стан або матеріальне становище, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права (ст. 36 п. 12 КПК України). Цивільний позов в інтересах держави пред'являється прокурором (ст. 128 КПК України). Також прокурор разом із слідчим і судом уживає заходів щодо забезпечення цивільного позову через вилучення цінностей, незаконно відібраних у власника; вилучення майна, нажитого злочинним шляхом; вилучення інших матеріальних цінностей, які належать обвинуваченому; накладення арешту на майно обвинуваченого; накладення арешту на вклади обвинуваченого.

У трудовому праві теж уживається термін «представництво», воно застосовується у двох значеннях: представництво працівників і представництво роботодавців. Вирішення трудових спорів у порядку цивільного або адміністративного судочинства теж відбувається за участю профспілок, організацій роботодавців, прокурорів, народних депутатів, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, як це відбувається у цивільному процесі.

**Висновки.** У процесі аналізу понять «представництво» і «прокурорське представництво» доходимо таких висновків.

1) представництво у судочинстві представлено широким колом суб'єктів, серед яких є і прокурор;

2) нотаріальне право не має кодифікованої норми, серед суб'єктів нотаріального права прокурора не зазначено, але цей факт не спростовує потреби у представництві інтересів саме у цій галузі;

3) функції представництва інтересів у вітчизняному законодавстві покладено на адвокатуру, але вона розділяє свої повноваження у цій діяльності з іншими правоохоронними органами і особами. Це говорить лише про потреби вдосконалення інституту адвокатури, доступності її послуг для широкого загалу, всіх верств населення, посилення довіри адвокатури з боку пересічних громадян;

4) адміністративне, цивільне, господарське, кримінальне судочинство по різному делегують обов'язки прокуратури щодо представлення інтересів. Функція представництва повинна бути чітко і однаково окреслена в кожній із цих галузей;

5) представницька діяльність прокуратури є ініціативною діяльністю з охорони державних і приватних законних інтересів, яка повинна вдосконалюватись і розвиватись і надалі.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

1. Академічний тлумачний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/predstavnyk>. (дата звернення: 20.03.2018 р.).

2. Економічна енциклопедія. URL: [http://ukrslov.com/Ekonomichna\\_entsyklopediya/page/predstavnytstvo.6356](http://ukrslov.com/Ekonomichna_entsyklopediya/page/predstavnytstvo.6356). (дата звернення: 20.03.2018 р.).

3. Балюк М., Луспеник Д. Практика застосування цивільного процесуального кодексу України. Коментарі, рекомендації, пропозиції. Харків: Харків юридичний, 2008. 708 с.

4. Говоруха М. Цивільний позов прокурора у кримінальному провадженні: питання теорії і практики. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 4. С. 56–60.

5. Подгорна Г. Теоретичні аспекти представництва прокурором інтересів громадян і держави в судах. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 4. С. 30–34.

6. Стефанчук М. Діяльність прокуратури щодо реалізації представницької функції в суді як різновид юридичної діяльності. Право України. 2016. № 9. С. 138–146.

**Миرونенко Т.Є. ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА І ПРОКУРОРСЬКОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА**

Стаття присвячена аналізу понять «представництво» і «представництво прокуратурою» в різних галузях права. Розглядаються основні питання, пов'язані з питаннями представництва інтересів фізичних, юридичних осіб, а також інтересів держави. У період реформування правової системи України питанню представництва прокурора присвячено не одну наукову працю вітчизняних правників. Проте єдиного підходу до цієї проблеми науковцями так і не досягнуто. Інститут представництва охоплює не лише прокурорських співробітників, а й адвокатуру, інших осіб, які на законних підставах мають право здійснювати представництво. Особливого загострення набуває обґрунтування підстав для представництва інтересів держави в суді, про що свідчить аналіз судової практики господарських, адміністративних судів і судів загальної юрисдикції.

**Ключові слова:** представництво, прокурор, цивільний позов, прокурорське представництво, захист інтересів.

**Миرونенко Т.Е. ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И ПРОКУРОРСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА**

Статья посвящена анализу понятий «представительство» и «представительство прокуратурой» в разных отраслях права, рассматриваются основные вопросы, связанные с вопросами представительства интересов физических, юридических лиц, а также интересов государства. В период реформирования правовой системы Украины вопросу представительства прокурора посвящено не один научный труд отечественных правоведов. Однако единого подхода к этой проблеме учеными так и не достигнуто. Институт представительства охватывает не только прокурорских сотрудников, а и адвокатуру, других лиц, которые на законных основаниях имеют право осуществлять представительство. Особенно остро стоит вопрос обоснования для представительства интересов государства в суде, о чем свидетельствует анализ судебной практики хозяйственных, административных судов и судов общей юрисдикции.

**Ключевые слова:** представительство, прокурор, гражданский иск, прокурорское представительство, защита интересов.

**Myronenko T.Ye. REPRESENTATION AND THE FUNCTION OF REPRESENTATION BY THE PROSECUTOR**

The article analyzing concepts of “representation” and “representation by the prosecutor” in various branch of law. Researching main problems of representation interests of natural or legal person, also interests of the State.

In the period of reforming the legal system of Ukraine, the issue of the representation of the prosecutor has been devoted to more than one scientific work of domestic jurists. However, a unified approach to this problem by scientists has not been achieved. The institution of representation covers not only prosecutorial staff, but also attorneys and other persons who legally have the right to represent interests in the court. The analysis of judicial practice of economic, administrative courts and courts of general jurisdiction emphasize the problem of justification for the representation of the interests of the State in court.

Representation is the most interesting, controversial, developed and humane institute in the domestic legal process. It is the protection of the legitimate rights and interests of citizens, associations of citizens and the State. Officials who are or may be representatives in the current legislation include not only relatives, but also officials, representatives of professions, which are entrusted by law with the function of representation, which is carried out as needed and when necessary. This is the legal representative (attorney), representative, defense counsel and prosecutor. Particular attention deserves the last kind of representation, which causes a number of controversial issues and scientific discussions. In which cases, the prosecutor may refuse a person to provide legal assistance, which is the representation of interests, and in which it is his direct responsibility

**Key words:** representation, function of representation by the prosecutor, prosecutor, civil suit, protection of interests.