

**Олександр ШАНДУЛА**

доцент кафедри організації  
судових та правоохоронних органів  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
кандидат юридичних наук, доцент  
shandula1961@gmail.com



УДК 347.96

## ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ КОМПЕНСАТОРНИХ МЕХАНІЗМІВ В УМОВАХ ОБМЕЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ

В результаті конституційної реформи щодо правосуддя від 2 червня 2016 року було змінено систему функцій прокуратури, закріплених на рівні Основного Закону України. Зокрема, істотно обмежено представницьку функцію прокуратури, яка в новій редакції отримала назву «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» (п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України). А отже, було виключено такий важливий і відносно самостійний напрям представницької діяльності прокуратури, як представництво інтересів громадян у суді. Оскільки права і свободи людини й громадянина потребують достатнього захисту, гарантованого державою, обмеження участі у цьому прокуратури потребує створення надійного правозахисного механізму, здатного повноцінно замістити діяльність прокуратури у цій сфері. З огляду на викладене потрібен науковий розгляд питання створення компенсаторних механізмів щодо представницької функції прокуратури, що визначає актуальність обраної теми цієї статті.

Проблеми реалізації функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, в тому числі в умовах її законодавчого обмеження, були предметом наукових досліджень таких учених, як В. Бабкова, К. Гузе, Т. Дунас, П. Каркач, А. Лапкін, М. Руденко, М. Стефанчук та інші. Разом із

тим проблеми створення компенсаторних механізмів в умовах обмеження представницької функції прокуратури досліджені недостатньо.

У зв'язку із цим автор ставить собі за мету заповнити ці теоретичні прогалини, окреслити напрями створення компенсаторних механізмів щодо представництва інтересів громадян, яке раніше здійснювалося прокуратурою, а також сформулювати відповідні пропозиції наукового та методичного характеру.

За останні роки представницька функція прокуратури зазнає поступових законодавчих обмежень. Так, у своїй попередній публікації з цієї тематики ми констатували значне і недостатньо виправдане обмеження функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, яке мало місце відповідно до чинного Закону України «Про прокуратуру» і полягало у позбавленні прокурорів можливості вживати заходи досудового врегулювання спору, встановленні необхідності отримання прокурором підтвердження суду щодо наявності підстав представництва та згоди особи, яку вони представляють тощо [1]. Згідно зі змінами, внесеними в Основний Закон України в результаті конституційної реформи правосуддя, вітчизняний законодавець, розвиваючи цей напрям перетворень, взагалі виключив з нього представництво інтересів громадян.

Варто зауважити, що в умовах дії чинного Закону України «Про прокуратуру» представницька функція залишається, по суті, єдиним напрямом діяльності прокуратури поза сферою кримінального провадження. На переконання І.С. Марочкіна, у реалізації функції представництва вбачаються перспективи збереження правозахисного потенціалу прокуратури [2, с. 381]. В свою чергу, на думку А.В. Лапкіна, правозахисний потенціал представницької діяльності прокуратури найбільш повноцінно і виразно виявлявся саме стосовно представництва інтересів громадян [3, с. 192]. Таким чином, з ліквідацією цього напрямку прокурорської діяльності було, з одного боку, обмежено можливість прокуратури щодо захисту прав і свобод людини, а з другого – права і свободи певної категорії громадян опинилися без надійного засобу правового захисту в особі прокуратури.

Враховуючи викладене, окремі вчені застуджують таке обмеження представницької функції прокуратури. Приміром, В.С. Бабкова стверджує, що такий варіант можна розглядати як обмеження гарантій захисту прав громадян, що суперечить встановленому у ч. 3 ст. 22 Конституції України правилу, згідно з яким при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Крім того, на її думку, така модель функції представництва суперечить визначеній у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» меті діяльності прокуратури, пріоритетом для якої визнається захист прав і свобод людини [4, с. 11].

На наш погляд, немає сенсу критикувати зазначене рішення законодавця або ставити його під сумнів, адже конституційна реформа щодо правосуддя вже реалізована і зазначена модель закріплена на найвищому юридичному рівні – у Основному Законі України. Крім того, вона є підсумком наближення вітчизняної моделі прокуратури до європейських стандартів і була схвалена експертами Ради Європи. Так, експерти Венеціанської комісії, розглядаючи проект змін до Конституції України щодо правосуддя, наголосили, що прокурор таким чином втрачає свої непрокурорські повноваження, тож у поєднанні з вилученням наглядових повноважень про-

курора, передбачених у п. 5 ст. 121, які були об'єктом критики, це адекватна відповідь на попередні рекомендації Венеціанської комісії та Парламентської асамблеї Ради Європи в межах виконання Україною взятих на себе зобов'язань при приєднанні до Ради Європи щодо зміни ролі і функцій прокуратури [5]. З огляду на це варто зосередитися на шляхах розв'язання тих проблем, які виникають у теорії і на практиці у зв'язку із вказаним обмеженням представницької функції прокуратури.

Передусім слід ураховувати, що законотворець передбачив механізми, покликані замінити прокуратуру у представництві інтересів громадян. Так, у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про прокуратуру» було вказано на те, що обсяг повноважень прокурора при реалізації представницької функції має стати аналогічним комплексу прав адвоката при наданні правової допомоги. З метою забезпечення представництва інтересів громадян у суді і зменшення повноважень прокурора у цій сфері було передбачено посилення ролі інституту безоплатної правової допомоги, а також розширення відповідної компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки за європейськими стандартами омбудсмен розглядається як набагато кращий інститут для представництва інтересів громадян, ніж прокуратура [6]. Таким чином, вже у проекті чинного Закону України «Про прокуратуру» було передбачено принаймні два основні компенсаторні механізми щодо обмеженої функції прокурорського представництва, які полягали у діяльності: 1) інституту безоплатної правової допомоги і 2) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Стосовно інституту безоплатної правової допомоги слід наголосити, що дієвою заміною прокуратури у забезпеченні представництва інтересів громадян є саме безоплатна вторинна правова допомога, яка згідно із ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» розглядається як вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. На думку дослідників, сутність безоплатної правової допомоги утворює систему суспільних відносин, що виникають у результаті звернення визна-

чених законом осіб до уповноважених органів, посадових осіб з метою отримання кваліфікованої правової послуги на безоплатній підставі, введення якої є необхідним кроком у напрямі наближення нашої держави до світових та європейських стандартів щодо забезпечення права людини на захист [7, с. 138].

Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг: 1) захист; 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; 3) складення документів процесуального характеру. Як зауважують фахівці, правова допомога є багатогранною, різною за змістом, обсягом та формами і може включати складення позовів і звернень, довідок, заяв, скарг, здійснення представництва, зокрема в судах та інших державних органах, захист від обвинувачення тощо, а вибір форми та суб'єкта надання такої допомоги залежить від волі особи, яка бажає її отримати [8, с. 226]. Тож представницька діяльність, аналогічна за змістом тій, що у попередній період здійснювалася прокуратурою, є одним із різновидів безоплатної вторинної правової допомоги, проте не вичерпує її можливих проявів. З цієї точки зору безоплатна вторинна правова допомога є більш широкою за обсягом, ніж представницька діяльність прокуратури.

Згідно із законодавством право на безоплатну вторинну правову допомогу у тому чи іншому обсязі мають: 1) особи, які перебувають під юрисдикцією України, якщо їхній середньомісячний дохід не перевищує двох розмірів прожиткового мінімуму, а також інваліди, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі, що не перевищує двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб; 2) діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, діти, які перебувають у складних життєвих обставинах, діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів; 3) внутрішньо переміщені особи; 4) особи, до яких застосовано адміністративне затримання; 5) особи, до яких застосовано адміністративний арешт; 6) особи, які відповідно до положень кримінального процесуального законо-

давства вважаються затриманими; 7) особи, стосовно яких обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою; 8) особи, у кримінальних провадженнях стосовно яких відповідно до положень КПК України захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення захисту за призначення або проведення окремої процесуальної дії, а також особи, засуджені до покарання у вигляді позбавлення волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військово-службовців або обмеження волі; 9) особи, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»; 10) ветерани війни, особи, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, особи, які належать до числа жертв нацистських переслідувань; 11) особи, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи; 12) особи, щодо яких суд розглядає справу про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку; 13) особи, реабілітовані відповідно до законодавства України, та деякі інші. Таким чином, перелік осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, є достатньо широким. Для порівняння зазначимо, що ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» передбачає представництво прокурором лише трьох категорій громадян, які не спроможні самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження: неповнолітніх, недієздатних або обмежено дієздатних. Отже, попри позбавлення можливості представництва з боку прокуратури, ці та багато інших категорій громадян, які потребують правової допомоги і захисту, наділяються відповідним правом на підставі Закону України «Про безоплатну правову допомогу».

Що стосується суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги, то такими у ст. 15 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» визначено центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, а також адвокатів, включених до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. З цього приводу у

науковій юридичній літературі висловлюється критика, зокрема Р.Б. Лихачов каже, що такі центри не надають правової допомоги, оскільки представництво у суді, захист від обвинувачення й інші правові послуги здійснюються залученими ними адвокатами. Відповідно, саме останніх необхідно визначати суб'єктами надання правової допомоги, тоді як зазначені центри виступають уповноваженими державою суб'єктами, які здійснюють координацію і фінансування діяльності адвокатів із надання безоплатної правової допомоги [9, с. 305]. Проте, на наш погляд, об'єднання адвокатів, які надають таку допомогу, у відповідні центри дає можливість краще організувати цей процес і створити інституційну систему надання безоплатної вторинної правової допомоги. Така система має бути достатньо розгалуженою і наближеною до населення, що забезпечує її ефективність. Порівнюючи мережу центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги із мережею органів прокуратури, необхідно вказати, що згідно із Додатком до Закону України «Про прокуратуру» нижчий рівень системи прокуратури становлять місцеві прокуратури, які переважно діють не в кожному районі чи місті, а поширюють свою юрисдикцію на кілька адміністративно-територіальних одиниць. Натомість ст. 16 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» передбачає утворення місцевих центрів безоплатної вторинної правової допомоги: районних, міжрайонних, міських, міськрайонних, міжрайонних та районних у містах, що утворюються Міністерством юстиції України з урахуванням потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці та забезпечення доступу осіб до безоплатної вторинної правової допомоги. Таким чином, система суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги є достатньо розгалуженою, забезпечує реальне територіальне наближення до населення і не поступається системі органів прокуратури у цьому відношенні.

Водночас у функціонуванні системи безоплатної вторинної правової допомоги наявні численні проблеми, до яких науковці відносять, зокрема, такі: скорочення або припинення фінансування оплати послуг адвокатів,

які надають безоплатну вторинну правову допомогу; зрив роботи системи безоплатної вторинної правової допомоги; неможливість призначити адвокатів на певні справи; накопичення кредиторської заборгованості; несвоєчасність оплати послуг адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу; неможливість скористатися безоплатною вторинною правовою допомогою особами, які мають на неї право; надання неякісної безоплатної вторинної правової допомоги [10, с. 761]. Очевидно, що більшість із перелічених недоліків пов'язані із недостатністю фінансування і можуть бути вирішені за рахунок його збільшення. З огляду на це необхідно висловитися за збільшення бюджетних видатків на надання безоплатної вторинної правової допомоги, необхідність якого обумовлена, зокрема, і тим, що на неї в сучасних умовах лягає те навантаження, яке раніше виконувала прокуратура щодо представництва інтересів громадян. Отже, в цілому систему безоплатної вторинної правової допомоги можна вважати ефективним засобом заміщення прокуратури у питаннях представництва інтересів громадян у суді.

Іншим засобом захисту прав громадян в Україні є діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який згідно із ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» на постійній основі здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції. Як вказує К.О. Закоморна, інститут омбудсмана є реальним засобом забезпечення прав і свобод людини та громадянина, тому що він: а) бере участь у створенні умов щодо правомірної реалізації людиною своїх прав; б) здійснює дії превентивного характеру, що спрямовані на запобігання можливих порушень прав особистості; в) розглядає справи щодо поновлення прав людини та громадянина [11, с. 14].

Разом із тим науковці досить критично оцінюють можливості Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері заміщення прокуратури щодо представництва інтересів громадян. Так, В.С. Бабкова зауважує, що його завдання сформульовані

дуже широко і мають загальний характер, не акцентуючи увагу на соціально незахищених категоріях громадян. Крім того, в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини немає достатньо розвинуеного і розгалуженого допоміжного апарату, який би міг забезпечити охоплення всіх тих осіб, які потребують захисту і допомоги. Для цього, по суті, необхідно було б створити систему відповідних територіальних органів на місцях, не лише в кожній області, а й в кожному районі і місті, що в умовах сучасної складної соціально-економічної ситуації в Україні видається нездійсненним завданням [12, с. 26]. З указаними міркуваннями слід погодитися і визнати, що на сьогодні інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не може розглядатися як дієвий компенсатор представницької функції прокуратури. Задля того, щоб його можливості у цій сфері стали ширшими, необхідними вбачаються суттєве збільшення апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розширення мережі його представників, законодавча регламентація їхніх повноважень тощо.

В умовах конституційного обмеження представницької функції прокуратури і вилучення можливості представництва прокурором інтересів громадян існує необхідність створення надійних компенсаторних механізмів захисту прав громадян, яких раніше представляла прокуратура. Такі механізми

в Україні вже наявні – це інститути Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та система безоплатної вторинної правової допомоги. Порівняння їхніх завдань між собою та з тими повноваженнями, які раніше мала прокуратура у сфері представництва, дає змогу зробити висновок, що інститут омбудсмена на сьогодні не володіє достатніми інституційними спроможностями й організаційними засобами, щоб розглядатися як ефективний замітник прокуратури у сфері захисту прав громадян. Натомість використання системи безоплатної вторинної правової допомоги відкриває широкі можливості для дієвого правового захисту як тих категорій громадян, яких раніше представляла прокуратура, так і багатьох інших. Існують й належна законодавча база, покликана забезпечити її функціонування, широка мережа центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги й достатні професійні можливості адвокатів, що включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Однак для підвищення ефективності функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги потрібне збільшення фінансування, підвищення рівня престижності відповідної діяльності в адвокатському середовищі, а також належні механізми контролю за якістю правових послуг, що надаються адвокатами в межах безоплатної вторинної правової допомоги.

#### Список використаних джерел:

1. Шандула О.О. Деякі аспекти обмеження функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді за новим Законом «Про прокуратуру» / О.О. Шандула // Юрист України. – 2015. – № 1-2. – С. 54–59.
2. Марочкін І.С. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку / І.С. Марочкін // Проблеми законності. – 2009. – Вип. 100. – С. 376–385.
3. Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А.В. Лапкін. – Х.: Право, 2015. – 680 с.
4. Бабкова В.С. Актуальні проблеми реалізації прокуратурою функції представництва на сучасному етапі / В.С. Бабкова // Актуальні проблеми судового права: матеріали всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті проф. Івана Єгоровича Марочкіна (м. Харків, 20 квітня 2017 року): у 2 т. / редкол.: Л.М. Москвич (голова) та ін. – Т. 1. – Х.: Право, 2017. – С. 11.
5. Висновок Венеціанської комісії щодо змін до Конституції в частині правосуддя, запропонованих Конституційною комісією: прийнято Венеціанською комісією на 104-ому Пленарному

засіданні (м. Венеція, 23–24 жовтня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/news/item/id/1061>

6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48935](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935)

7. *Стаматіна М.В.* Поняття та сутність безоплатної правової допомоги в Україні / М.В. Стаматіна // Право і безпека. – 2012. – № 3. – С. 135–139.

8. *Нікітченко В.В.* Адвокатура України в контексті забезпечення конституційного права людини і громадянина на захист і правову допомогу / В.В. Нікітченко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 225–231.

9. *Лихачов Р.Б.* Проблеми надання адвокатом безоплатної правової допомоги / Р.Б. Лихачов // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. – Вип. 11(1000). – С. 302–307.

10. Судова влада: моногр. / І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, І.В. Назаров та ін.; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. – Х.: Право, 2015. – 792 с.

11. *Закоморна К.О.* Інститут омбудсмена як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / К.О. Закоморна. – Х., 2000. – 18 с.

12. *Бабкова В.С.* Проблеми збереження повноважень прокурора щодо представництва інтересів громадян у суді / В.С. Бабкова // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2016. – Вип. 3. – С. 20–28.



Олександр ШАНДУЛА

## ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ КОМПЕНСАТОРНИХ МЕХАНІЗМІВ В УМОВАХ ОБМЕЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ

Розглядаються питання створення компенсаторних механізмів в умовах обмеження функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді. Окреслено проблеми, які виникають у сфері захисту прав особи внаслідок позбавлення прокуратури можливості представляти інтереси громадян. Аналізується діяльність системи безоплатної вторинної правової допомоги, а також Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як фактор заміщення представницької функції прокуратури.

**Ключові слова:** прокурор; функції прокуратури; представництво інтересів громадян або держави в суді; система безоплатної вторинної правової допомоги; адвокатура; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.



**ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ КОМПЕНСАТОРНЫХ  
МЕХАНИЗМОВ В УСЛОВИЯХ ОГРАНИЧЕНИЯ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ**

Рассматриваются вопросы создания компенсаторных механизмов в условиях ограничения функции представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде. Определены проблемы, возникающие в сфере защиты прав личности вследствие лишения прокуратуры возможности представлять интересы граждан. Анализируется деятельность системы бесплатной правовой помощи, а также Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека как фактор замещения представительской функции прокуратуры.

**Ключевые слова:** прокурор; функции прокуратуры; представительство интересов граждан или государства в суде; система бесплатной вторичной правовой помощи; адвокатура; Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.

Olexandr SHANDULA

**PROBLEMS OF CREATION OF COMPENSATORY  
MECHANISMS IN THE CONDITIONS OF RESTRICTION  
OF REPRESENTATION FUNCTION OF PROSECUTOR'S OFFICE**

The questions of creation of compensatory mechanisms in the conditions of restriction of function of representation by the prosecutor of interests of the citizen or the state in court are considered. The problems arising in the sphere of protection of the rights of the personality owing to deprivation of prosecutor's office of possibility to represent interests of citizens are defined. Activities of system of free legal aid, and also the Authorized Supreme Council of Ukraine for human rights as factors of replacement of representation function of prosecutor's office is analyzed.

**Keywords:** the prosecutor; prosecutor's office functions; representation of interests of citizens or the state in court; system of free secondary legal aid; the legal profession; the Representative of the Supreme Council of Ukraine on human rights.

