



вісник публічного та приватного права. – 2017. – № 2. – С. 133–137.

10. Снякевич І.М. Лісове господарство України в XXI ст.: сценарії розвитку / І.М. Снякевич, І.П. Соловій, А.М. Дейнека // Економіка України. – 2007. – № 9. – С. 72–81.

11. Єгорова Т.П. Європейське лісове законодавство як інноваційний елемент удосконалення національної лісової політики / Т.П. Єгорова // Адаптація до права ЄС регулювання економіки України в сучасних умовах : зб. наук. пр. (за матеріалами «Круглого столу», м. Харків, 26 трав. 2015 р.). – Харків. – 2015. – С. 86–94.

12. Леньо Р.В. Перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в систему управління лісовим господарством України / Р.В. Леньо // Держ. управління: теорія та практика. – 2012. – № 2.

13. Полякова Л. Порівняльний аналіз лісових законів європейських країн / Л. Полякова, В. Сторожук, М. Попов // Лісовий і мисливський журнал. – 2003. – № 3–4.

14. Полякова Л. Леса и лесное хозяйство Польши / Л. Полякова, М. Попков, С. Кирилук // Лесовод [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lesovod.org.ua/node/182>.

15. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

16. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

17. Проект Концепції Державної цільової програми розвитку лісового господарства України на 2016-2020 роки. Державна агенція лісових ресурсів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=113516&cat\\_id=166243](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=113516&cat_id=166243).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Киценко Александр Петрович** – соискатель Научно-исследовательского института публичного права

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Kitsenko Aleksandr Petrovich** – Applicant of Research Institute of Public Law

*mushenook@gmail.com*

УДК 343.12

## ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДЪЯВЛЕНИЯ ПРОКУРОРАМ ГРАЖДАНСКОГО ИСКА В УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ В ИНТЕРЕСАХ ГРАЖДАН

**Андрей КОВАЛЕНКО,**

аспирант

Харьковского национального университета внутренних дел

#### Аннотация

В статье автором обращено внимание на дискуссионные и проблемные аспекты предъявления прокурором гражданского иска в уголовном процессе в защиту интересов граждан. Рассмотрены общие вопросы предъявления и поддержания прокурором гражданского иска в уголовном производстве. Выявлены пробелы и недостатки в законодательном регулировании и практическом применении данного института, на основании чего приведены конкретные предложения по их устранению.

**Ключевые слова:** прокурор, гражданский иск в уголовном производстве, возмещение причиненного преступлением вреда, интересы граждан, защита, предъявление.

## PROCEDURAL CHARACTERISTICS OF BRINGING A CIVIL ACTION BY A PROSECUTOR WITHIN CRIMINAL PROCEEDINGS IN THE INTERESTS OF CITIZENS

**Andrei KOVALENKO,**

Postgraduate Student

of Kharkiv National University of Internal Affairs

#### Summary

The author of the article has paid attention to the debatable and problematic aspects of bringing a civil action by a prosecutor within criminal proceedings for protecting the interests of citizens. The general issues of bringing and maintaining a civil action by a prosecutor within criminal proceedings have been considered. The author has revealed the problems and shortcomings in the legislative regulation and practical application of this institution, on the basis of which specific propositions for their elimination have been made.

**Key words:** prosecutor, civil action within criminal proceedings, compensation for harm caused by crime, interests of citizens, protection, presentation.

**Постановка проблемы.** В соответствии со ст. 3 Конституции Украины главной обязанностью государства является утверждение и обеспечение прав и свобод человека, гражданина. Государство должно надлежащим образом и всеми возможными способами гарантировать и обеспечить охрану и защиту прав и законных интересов граждан. Таким образом, обеспечение прав и законных интересов человека непосредственно связано с защитой интересов всего государства. В этом контексте, как справедливо указывает А.Е. Руденко, восстановление интересов государства, его физических

и юридических лиц требует в каждом случае полного возмещения (компенсации) вреда, причиненного уголовным правонарушением [1, с. 46]. Прежде всего, такая необходимость вытекает из первоочередной задачи уголовного производства, которой на сегодня выступает защита человека, охрана его прав, свобод и законных интересов. Поэтому, подчеркивая важность этой задачи, законодатель в ст. 127 УПК Украины одним из способов защиты прав и законных интересов лиц предусмотрел возмещение вреда, причиненного уголовным правонарушением, на основании судебного решения по ре-



зультатам рассмотрения гражданского иска в уголовном производстве. Такое возмещение вреда осуществляется и посредством предъявления прокурором гражданского иска в уголовном производстве в интересах граждан, которые в силу определенных обстоятельств не могут самостоятельно этого сделать. Более того, сложная социально-экономическая ситуация в стране, происходящая в последние годы, наглядно подчеркивает актуальность поднятого вопроса.

**Целью исследования** является анализ действующего законодательства и практики его применения в части предъявления прокурором гражданского иска в интересах граждан в уголовном производстве. Это позволит выявить теоретические и прикладные проблемные аспекты поднятого в статье вопроса, а также предложить некоторые пути их решения.

**Состояние исследования.** Вопросам реализации представительской функции прокурора в суде в целом, и в частности по защите интересов граждан, посвящено немало научных трудов. И это вполне закономерно, поскольку представительская деятельность прокурора по защите интересов граждан в суде является действенным средством их восстановления, а также утверждения законности и правопорядка в обществе. Отдельным аспектам поднятой проблематики посвятили свои работы Д.В. Боков, В.П. Божьев, Б.Л. Башук, А.В. Витрук, И.А. Воробьева, В.Г. Даев, О.В. Каплина, О.П. Кучинская, А.Г. Мазалов, В.Т. Нор, Р.Д. Рахунов, А.М. Эрделевский и другие ученые. В то же время стремительные законодательные изменения требуют своего переосмысления сквозь призму общей модели построения уголовного процесса. Кроме того, принципиально новый подход к деятельности правоохранительной системы Украины вводит жесткие требования к противодействию и предотвращению негативных преступных проявлений.

**Изложение основного материала.** Что касается вопроса гражданского иска в уголовном производстве, как целесообразно отмечается в юридической литературе, мировое сообщество, стремящееся обеспечить в современном мире условия для утверждения

прав и свобод человека, уделяет особое внимание защите потерпевших и, в первую очередь, жертвам насильственных преступлений, которые причиняют вред жизни и здоровью потерпевших [2, с. 10].

Системные изменения в сфере уголовно-процессуальной деятельности органов прокуратуры направлены на развитие Украины как правового государства европейского образца, в котором защита личности, охрана его прав, свобод и законных интересов имеют первостепенное значение. Одновременно с этим в наше время уголовно-процессуальная деятельность прокуратуры не в полной мере отвечает общественным потребностям по возмещению (компенсации) вреда, причиненного уголовным правонарушением, посредством предъявления гражданского иска в уголовном производстве. При этом данное направление имеет важное значение, ведь от полного возврата причиненного правонарушением вреда зависит оценка населением эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Принятие УПК Украины 2012 г., нового Закона Украины «О прокуратуре» 2014 г., а также внесение последних изменений в Конституцию Украины по вопросам правосудия переориентировали весь вектор развития уголовно-процессуальной деятельности прокуратуры, в том числе в части предъявления гражданского иска в интересах граждан. Проанализировав конституционные нововведения, можно констатировать, что системные изменения рассматриваемого аспекта не отвечают потребностям современной правоохранительной практики, поскольку сужают конституционные права и свободы человека, что противоречит нормам статей 22, 29 Конституции Украины, согласно которым права и свободы гарантируются и не могут быть отменены, а также сужено содержание и объем существующих прав и свобод. В этом контексте согласимся с утверждением Ю. Демина о том, что мы являемся свидетелями изменения вектора деятельности органов прокуратуры по защите нарушенных прав граждан. По поводу этого возникает вопрос: зачем усиливать сторону защиты государ-

ства, если государство может защитить свои интересы за счет многосубъектной мощной системы государственных органов, учреждений, предприятий, организаций? [3, с. 26]. Безусловно, такая позиция заслуживает внимания, поскольку (вопреки конституционным гарантиям защиты прав и свобод человека) законодатель лишил прокурора возможности выступать представителем человека в случае их нарушения и необходимости восстановления.

Таким образом, данный вопрос приобрел свою актуальность и дискуссионность с момента внесения в Конституцию Украины изменений, связанных с осуществлением правосудия. Как видим, в отличие от предыдущей нормы п. 2 ч. 1 ст. 121 Конституции Украины (сейчас эта статья вообще исключена), введенная в действие ст. 131-1 предусматривает представительство прокурором только в отношении интересов государства. В то же время в соответствии со ст. 36, 128 УПК Украины и ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» за прокурором сохраняются полномочия по предъявлению гражданского иска в уголовном производстве в интересах граждан. Вместе с тем нормы указанных статей остаются противоречивыми. В частности, в п. 12 ч. 2 ст. 36, ч. 3 ст. 128 УПК Украины предусмотрено, что прокурор уполномочен предъявлять гражданский иск в интересах граждан, которые из-за физического состояния или материального положения, недостижения совершеннолетия, преклонного возраста, недееспособности или ограниченной дееспособности не могут самостоятельно защищать свои права. В свою очередь, в ч. 2 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» закреплено, что представительство прокурором в суде интересов гражданина, а именно граждан Украины, иностранцев или лиц без гражданства, возможно лишь в случаях, если такое лицо не в состоянии самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права или реализовывать процессуальные полномочия из-за недостижения совершеннолетия, недееспособности или ограниченной дееспособности, а законные представители или органы, которым законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы такого лица, не



осуществляют или ненадлежащим образом осуществляют их защиту.

Итак, резюмируя анализ приведенных положений, можно констатировать, что в Законе Украины «О прокуратуре», кроме несостоятельности самостоятельной защиты прав, перечисленными лицами также указано на несостоятельность граждан защитить оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия. То есть, в отличие от УПК Украины, в законе предусмотрены более широкие полномочия прокурора по предъявлению гражданского иска в интересах защиты прав граждан.

Вместе с тем заметим, что в течение достаточно длительного времени установившейся была практика, согласно которой прокурор предъявлял или поддерживал поданный пострадавшим гражданский иск о возмещении вреда, причиненного преступлением, если это было необходимо для защиты его интересов, а также в отношении тех граждан, которые по состоянию здоровья и другим уважительным причинам не могли самостоятельно защитить свои права. То есть действующим законодательством сужен круг участников уголовного судопроизводства, в интересах которых прокурор может предъявлять гражданский иск, что явно противоречит конституционным предписаниям и реалиям настоящего времени.

По поводу изложенного приходим к выводу, что пока органы прокуратуры не могут осуществлять представительство в суде интересов граждан, которые из-за физического и материального состояния, преклонного возраста не могут самостоятельно защитить свои интересы в суде. Согласно Закону Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» [4] и Закону Украины «О бесплатной правовой помощи» [5] указанными полномочиями наделены Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека и местные центры предоставления бесплатной вторичной правовой помощи. В этом случае гражданам, которые обращаются к прокурору за представительством интересов в суде, он должен лишь разъяснять пределы компетенции указанных органов и их право на обращение непосредственно к ним. К тому же, согласно требованиям Закона Украины «О прокурату-

ре» на прокурора возложена обязанность предварительно, в частности перед обращением в суд, сообщить об этом гражданину, в интересах которого предъявляется иск, и его законному представителю. Такое сообщение должно осуществляться в письменной форме, в том числе путем направления соответствующего письма, телефонограммы и др. При этом необходимо получить соответствующий документ, подтверждающий его отправление (например, квитанция, оттиск печати на втором экземпляре письма и т.п.), для приобщения их к иску.

Кроме того, ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Украины, ст. 60 Кодекса административного судопроизводства Украины и ст. 29 Хозяйственного процессуального кодекса Украины предусмотрено, что прокурор должен предоставить в суд документы, подтверждающие недостижение совершеннолетия, недееспособность или ограниченную дееспособность соответствующего гражданина, а также письменное согласие законного представителя или органа, которому законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы соответствующего лица, на осуществление им представительства.

Из проведенного исследования следует, что при внесении соответствующих изменений в части поднятого вопроса законодателем не учтены европейские и международные требования по защите прав и законных интересов граждан органами прокуратуры. В частности, Совет Европы (например, Рекомендация государствам-участникам Комитета министров Совета Европы от 19 сентября 2012) призывает к созданию таких государственных органов, которые смогут эффективно осуществлять защиту прав и свобод граждан. Наверное, законодателю следовало бы учесть тот факт, что, осуществляя процессуальное руководство в уголовном производстве, прокурор владеет более полной информацией и средствами, чем, например, Уполномоченный по правам человека, для предъявления гражданского иска.

Стоит отметить, что Венецианская комиссия неоднократно указывала на то, что защита прав человека как функция прокуратуры несовместима с ее назначением в демократическом

обществе. Поэтому представительская функция прокуратуры должна быть ограничена определенными случаями, если того требует публичный интерес и нет конфликта с основными правами и свободами человека. В других случаях защита прав человека имеет совершать не прокуратура, а омбудсмен [6; 7]. Но, по мнению В. Долежана, такой подход как порождение ультралиберальной концепции сплошного антагонизма между интересами государства и человека противоречит ст. 3 Конституции Украины и не может быть приемлемым для современной Украины. Права и свободы человека и гражданина должны органично сочетаться с интересами государства, а их защита государством, в том числе с участием прокуратуры, должна быть приоритетным государственным интересом [8, с. 19].

В этом смысле также следует учитывать практику Европейского суда по правам человека, поскольку Законом Украины «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Первого протокола и протоколов 2, 4, 7 и 11 к Конвенции» от 17.07.1997 года Украина признала обязательную юрисдикцию ЕСПЧ во всех вопросах, касающихся толкования и применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В процессе проведения реформы правосудия Украина начала внедрять нормы Конвенции и решений ЕСПЧ в качестве источника права. Поэтому применение практики Европейского суда является крайне важным в процессе реализации органами прокуратуры конституционной функции представительства.

Одним из основных принципов, на который указывает Европейский суд, является субсидиарность и исключительность. Так, по делу «Бацанина против России» Европейский суд пришел к выводу, что поддержка прокурором одной из сторон процесса в определенных обстоятельствах может быть оправданной. В частности, Суд указал, что реализуя функцию представительства, прокурор преследует цель защиты государственной собственности, а потому он не нарушает принцип равенства сторон и, соответственно, пункт 1 статьи 6 Конвенции, то есть право на справедливый суд [9]. В указанном деле по иску прокурора признан недействительным договор обмена и выселе-



на семья заявительницы из предоставленной в порядке очередности квартиры большей площади. Выяснено, что жалобница продала свою квартиру перед заключением договора обмена и в отношении нее возбуждено уголовное дело по факту присвоения чужого имущества.

Следующим принципом, который следует использовать органам прокуратуры в представительской деятельности, является пропорциональность, сущность которой заключается в соблюдении справедливого равновесия между интересами общества и фундаментальными правами отдельного человека. Необходимость обеспечения справедливого равновесия отражена в ст. 1 Протокола Конвенции о защите прав человека и основных свобод [10]. Попытки обеспечить этот баланс отражены в структуре статье 1 в целом, включая второй пункт. Поэтому должны быть выдержаны разумные пропорции между использованными средствами и достигнутыми целями. Более того, в других сферах социальной, финансовой и экономической политики национальные органы пользуются определенной свободой самостоятельного оценивания при имплементации законов, регулирующих собственные и договорные отношения. Несмотря на это, в пункте 34 дела «Федоренко против Украины» ЕСПЧ пришел к выводу, что имело место непропорциональное вмешательство в мирное владение имуществом, и поэтому Суд считает, что имело место нарушение статьи 1 Протокола [11].

Связывая исковую работу органов прокуратуры с указанным выше принципом, необходимо отметить, что наличие только формальных нарушений законодательства, выявленных в деятельности субъектов правоотношений, не является достаточным основанием для применения представительских полномочий.

**Выводы.** Подводя итог, следует констатировать, что в настоящее время порядок предъявления прокурором гражданского иска в интересах граждан слишком усложнен, что в отдельных случаях не позволяет полноценно осуществлять защиту их прав и законных интересов. Считаем, что дальнейшая адаптация национального законодательства в отношении представительской функции органов прокуратуры

в интересах граждан должна осуществляться согласно европейским требованиям, что позволит избежать пробелов и противоречий по правовым вопросам в этой сфере деятельности прокуратуры.

#### Список использованной литературы:

1. Руденко А.Е. Заходи забезпечення кримінального провадження, що обмежують майнові права підозрюваного, обвинуваченого та інших осіб : дис. ... канд. юрид. наук / А.Е. Руденко. – Київ, 2015. – 212 с.

2. Ахтирська Н.М., Васильєва М.О., Закревський А.С. та ін. Конфіскація в справах про торгівлю людьми в Україні: фінансування допомоги потерпілим та боротьби зі злочиним / Н.М. Ахтирська. – К. : «Тамподек XXI», 2007. – 225 с.

3. Дьомін Ю. Функції органів прокуратури в контексті конституційних змін / Ю. Дьомін // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 3(45). – С. 20.

4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.

5. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.

6. Висновок щодо проекту Закону України «про прокуратуру», затверджений на 79-ому пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12-13 червня 2009 р.): Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://minjust.gov.ua/m/str\\_23374](https://minjust.gov.ua/m/str_23374).

7. Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), схвалений Венеціанською Комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12-13 жовтня 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/\\_pdf](http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf).

8. Долежан В. Проблеми визначення статусу прокуратури у діяльності

конституційної асамблеї / В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 16.

9. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Бацанина против России» от 26.05.2009 г. Прецеденты европейского суда по правам человека по России. – 2009. – № 9. – С. 356–363.

10. Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (зі змінами, внесеними Протоколом № 1) від 20.03.1952 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_535).

11. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Федоренко проти України» від 01.06.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_041](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_041).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Коваленко Андрей Александрович** – аспирант Харьковского национального университета внутренних дел;

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Kovalenko Andrey Aleksandrovich** – Postgraduate Student of Kharkiv National University of Internal Affairs

[stanislav2107@mail.ru](mailto:stanislav2107@mail.ru)