

Казак О. А.,
 провідний науковий співробітник
 відділу досліджень проблем діяльності прокуратури
 щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді
 Науково-дослідного інституту
 Національної академії прокуратури України,
 радник юстиції

ПРЕДСТАВНИЦЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ПРОКУРАТУР ЩОДО ЗАХИСТУ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ

Анотація. У статті висвітлено проблеми організації представницької діяльності новостворених місцевих прокуратур щодо захисту законних державних інтересів у суді.

Ключові слова: представницька функція, місцева прокуратура, керівник, інтереси держави, підстави.

Постановка проблеми. Відповідно до положень Закону «Про прокуратуру» України від 14 жовтня 2014 р. в системі органів прокуратури створено 178 місцевих прокуратур. З обраних конкурсною комісією кандидатів для зайняття 155 керівних посад у новостворених місцевих прокуратурах Генеральним прокурором України призначено 154 керівники. Здебільшого ними стали чинні працівники органів прокуратури України. З 15 грудня 2015 р. новопризначені керівники та їх заступники розпочали роботу в нових місцевих прокуратурах відповідно до вимог Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», чинних підзаконних нормативно-правових актів, а також актів Генерального прокурора України. Перед новими керівниками постало одне з важливих питань: організувати роботу місцевих прокуратур так, щоб діяльність цього органу не втратила своєї ефективності. Однією з функцій прокуратури, відповідно до ст. 121 Конституції України, є представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом [1]. Для забезпечення ефективної реалізації цієї функції важливе значення має правильна організація роботи місцевої прокуратури в цьому напрямі. Оскільки станом на сьогодні місцеві прокуратури створені фактично шляхом об'єднання декількох районних, міжрайонних, районних у містах або міських прокуратур, тому новим керівникам доведеться подолати низку різних труднощів для налагодження роботи створених місцевих прокуратур взагалі, у тому числі під час представництва інтересів громадян або держави в суді.

Стан дослідження. Представницька функція прокурора із захисту законних інтересів держави в суді досліджувалася такими ученими, як М.М. Говоруха, В.В. Долежан, Т.О. Дунас, О.С. Ішук, П.М. Каркач, В.П. Корж, М.В. Косюта, О.Г. Кучер, І.Є. Марочкін, Н.С. Наулік, О.П. Натрус, Л.А. Ореховський та інші. Разом із тим інші вчені досліджували загальні питання організації роботи органів прокуратури, зокрема В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, І.В. Європіна, П.М. Каркач, М.І. Мичко, А.М. Мудров, Г.П. Серета, М.К. Якимчук. Проте досить невелика кількість науковців приділяла увагу комплексному дослідженню діяльності місцевих прокуратур стосовно представництва законних інтересів держави в суді. Таким чином, вважаємо, що цим питанням у світлі реформ прокуратури варто приділити увагу.

Метою статті є розробка аспектів стратегії представницької діяльності місцевих прокуратур щодо захисту законних інтересів держави в суді.

Виклад основного матеріалу. Представницька функція прокуратури зазнала кардинальних змін у зв'язку з прийняттям 14 жовтня 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон). Змінюється і сама структура правоохоронного органу, і організація його роботи в цілому.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону систему прокуратури України становлять Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури, військові прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура. У ст. 12 Закону закріплено, що в системі прокуратури України діють місцеві прокуратури. Місцеву прокуратуру очолює керівник місцевої прокуратури, який має першого заступника та не більше двох заступників. У структурі місцевої прокуратури в разі необхідності утворюються такі підрозділи, як відділи [2]. У додатку до Закону закріплено перелік і територіальну юрисдикцію місцевих і військових прокуратур. Передбачено функціонування 178 місцевих прокуратур. Кожна місцева прокуратура створена за рахунок об'єднання декількох районних, міжрайонних чи районних у містах прокуратур, а її юрисдикція територіально поширюється на декілька районів чи міст. Проте об'єднання державних органів та установ, у тому числі судів, не відбулося. Тому керівникам новостворених прокуратур надзвичайно складно буде організувати роботу в них для належного й ефективного виконання конституційних функцій, у тому числі представництва в суді законних інтересів держави.

З метою забезпечення належної організації роботи органів прокуратури щодо ефективного представництва інтересів громадянина або держави в судовому провадженні Генеральним прокурором України 28 травня 2015 р. видано наказ № бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень». Цим наказом детально регламентовано діяльність прокуратур із представництва інтересів держави в суді та їх захисту під час виконання судових рішень обласного рівня, міських, районних, міжрайонних, районних у містах і прирівняних до них прокуратур [3]. Прокурорів наведених прокуратур і керівників відповідних структурних підрозділів зобов'язано забезпечити здійснення процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави в судовому провадженні в порядку, передбаченому законом.

З огляду на викладене прокурорам створених місцевих прокуратур під час здійснення представницької діяльності належить керуватися положеннями Наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 травня 2015 р. № бгн до видання нового галузевого наказу.

У Законі закріплено вичерпний перелік умов, за наявності яких прокурор вправі здійснювати представництво законних інтересів держави, зокрема:

- коли орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не здійснює захист законних інтересів держави;

- такий орган неналежним чином здійснює захист законних інтересів держави;

- коли відсутній орган, який мав би відповідні повноваження здійснювати захист інтересів держави в певній сфері [2].

Отже, захищати в судовому порядку інтереси держави прокурор місцевої прокуратури може тільки у випадках, коли це належним чином не зроблено уповноваженим органом державної влади, місцевого самоврядування або такий орган відсутній.

У зв'язку із цим Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» доповнено ст. 28, яка надає право міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади та їх територіальним органам звертатися до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень у спосіб, передбачений Конституцією України та законами України [4].

Відповідно до положень наказу Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 р. № 1гн основу організації діяльності органів прокуратури, у тому числі й представницької, становлять територіальний і функціональний (галузевий) принципи [5].

В організації роботи прокурора щодо представництва інтересів держави в суді в цивільному процесі Ю.Ю. Безмашук виокремлює такі основні елементи:

- правильний розподіл службових обов'язків серед працівників і повноважень структурних підрозділів прокуратури;

- належне інформаційне забезпечення представницької діяльності;

- систематичне опрацювання й аналіз наявних матеріалів із метою визначення підстав для застосування представницьких повноважень;

- забезпечення своєчасної реалізації представницької функції шляхом пред'явлення позову, вступу в розгляд справи, оскарження судових рішень [6, с. 93].

Аналогічного порядку варто дотримуватися й під час організації роботи місцевої прокуратури із захисту законних інтересів держави в суді в цілому.

Згідно з вимогами Закону України «Про прокуратуру», ст. ст. 45, 46 Цивільного процесуального кодексу України, ст. ст. 17, 60 Кодексу адміністративного судочинства України та ст. ст. 2, 29 Господарського процесуального кодексу України до підстав здійснення прокурором представництва законних інтересів держави в суді належить наявність порушень або загроза їх порушень [2; 7; 8; 9]. Таким чином, для здійснення представницької діяльності щодо захисту державних інтересів прокурору місцевої прокуратури необхідно встановити факт їх порушення або загрозу їх порушення. За наявності на сьогодні обмежених повноважень прокурорам місцевих прокуратур виявити такі факти буде проблематично.

Відповідно до положень п. 3 галузевого наказу прокурори можуть отримувати інформацію стосовно наявності підстав для застосування представницьких повноважень із таких джерел:

- інформація, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування й державного нагляду (контролю);

- матеріали кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення;

- публікації в засобах масової інформації, у тому числі мережі Інтернет;

- документи з Єдиного державного реєстру судових рішень;

- звернення фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій тощо [3].

Крім того, для з'ясування питання про порушення чи загрози порушення державних інтересів із метою їх судового захисту прокурор вправі використовувати матеріали ревізій органів Державної фінансової інспекції України, що надсилаються до прокуратури для прийняття відповідних процесуальних рішень. Така інформація та матеріали повинні надсилатися до прокуратури відповідно до вимог п. п. 5.3–5.4 Порядку взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, затвердженого спільним Наказом від 19 жовтня 2006 р. за № 346/1025/685/53 [10].

Згідно з положеннями п. 12 Наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 травня 2015 р. № 6гн керівники самостійних структурних підрозділів прокуратури України, прокуратур обласного рівня за наявності підстав для захисту прав громадян та інтересів держави шляхом підготовки та звернення до суду з позовом, заявою, вступу в справу, оскарження рішення повинні невідкладно передавати до підрозділів представництва або інших підрозділів, згідно з їх компетенцією, відповідні матеріали з мотивованим висновком щодо необхідності застосування представницьких повноважень разом із документами, оформленими та засвідченими відповідно до вимог чинного законодавства, що подаються до суду як докази [3]. Під час здійснення своїх повноважень цих вимог мають дотримуватися й прокурори місцевих прокуратур. Керівникам місцевих прокуратур доцільно було б видати наказ, у якому закріпити обов'язок усіх прокурорів прокуратури за наявності підстав для захисту державних інтересів представницькими повноваженнями передавати відповідному заступнику керівника чи прокурору, до обов'язків якого входить представництво інтересів держави в суді, відповідні матеріали. До них необхідно долучати мотивований висновок і документи, оформлені та засвідчені відповідно до вимог чинного законодавства, що подаються до суду як докази. Подібний обов'язок треба закріпити й за прокурорами, які підтримують державне обвинувачення, зокрема під час виявлення фактів невідшкодування збитків, заподіяних державному бюджету, передавати копії вироків (ухвал) та інших доказових матеріалів. У випадку потреби на прокурорів, які передали матеріали, покладається обов'язкова вимога прокурорів, що здійснюють представництво, негайно надавати додаткові матеріали з метою забезпечення позовів, заяв та інших процесуальних документів, що готуються для направлення до суду.

З метою з'ясування фактів порушення або загрози порушення державних інтересів прокурорам доцільно проводити моніторинг судових рішень (ухвал, постанов). Для таких цілей можна використовувати пошуковий інтернет-сайт Єдиний державний реєстр судових рішень, офіційні сайти органів судової влади, офіційні друковані видання, такі як «Вісник Верховного Суду України», «Вісник Вищого адміністративного суду України», «Судова практика Вищого адміністративного суду України», «Вісник господарського судочинства» тощо.

Підстави захисту прокурором інтересів держави шляхом представництва в суді прокурор може встановити також із повідомлень засобів масової інформації (телебачення, радіо, друковані ЗМІ та Інтернет).

У ч. 4 ст. 23 Закону закріплено право прокурора отримувати інформацію, яка на законних підставах належить суб'єкту владних повноважень, витребувати й отримувати від нього матеріали та їх копії. Однак це можливо тільки з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження [2]. Крім того, суб'єкт владних повноважень самостійно вирішує, надавати чи відмовляти в наданні запитуваної прокурором інформації, оскільки Закон не містить такої норми, як обов'язковість вимог прокурора.

Не можна не погодитися з думкою С.С. Мірошніченка, який зазначає, що для заяви прокурором позову й подальшого представництва інтересів у суді найменше, що потрібно, – зібрати докази, види, форми й допустимість яких визначено відповідним процесуальним законодавством. І якщо позов чи заява до суду має формулюватися й оформлятися згідно з процесуальним законодавством (цивільним, господарським, адміністративним), то збирання доказів для їх обґрунтування зазвичай їм передують, тобто має допроцесуальний характер [11, с. 62].

Оскільки зараз прокурор обмежений у своїх повноваженнях щодо проведення перевірок на предмет дотримання законів, завдяки яким можна здобути необхідні для обґрунтування позовних вимог докази, тому виконання ним конституційної функції захисту інтересів держави в суді на належному рівні дещо ускладняється. Під час вивчення напрямів реформування прокуратури та її функцій науковці передбачали такі проблеми з реалізації представництва інтересів держави. Так, М.С. Якимчук зазначав, що позбавлення прокуратури наглядової функції й обмеження її ролі лише представництвом у суді не дасть прокурорам можливості проводити досудові перевірки тоді, коли цього вимагає захист державних або суспільних інтересів. Тому під час внесення змін та доповнень і до Конституції України, і до Закону України «Про прокуратуру» має йтися про дві форми діяльності прокурора: досудову (у формі перевірок) та судову (власне представництво). Саме вони в остаточному варіанті мають складати таку функцію прокуратури, як «захист прав та свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів та їх представництво в суді у випадках, встановлених законом». Надання прокурору права досудового вирішення питань, пов'язаних з усуненням порушень законності, дало б можливість забезпечити належну оперативність реагування, розвантажити суди від розгляду справ, які можна вирішити в позасудовому порядку [12, с. 29].

Ще одна проблема, яку необхідно подолати прокурорам місцевих прокуратур під час реалізації представницької функції, – це невідповідність системи місцевих прокуратур адміністративно-територіальному поділу держави. Так, система місцевих судів, у яких переважно й здійснюється захист державних інтересів прокурорами місцевих прокуратур, не змінилася ні за кількістю, ні територіально. Проте загальна кількість місцевих прокуратур і працюючих у них прокурорів стала значно меншою. На нашу думку, вирішенням цієї проблеми може стати створення в кожній адміністративній одиниці регіону, де функціонує суд, відділу представництва інтересів держави місцевої прокуратури або залежно від специфіки регіону покладення обов'язку щодо захисту державних інтересів у суді на одного чи декількох прокурорів, створивши їм належні умови праці (приміщення, робоче місце).

Також невирішеним залишається й питання позбавлення органів прокуратури пільг щодо сплати судового збору та відсут-

ність коштів у кошторисі на його сплату. Проте ці ускладнення прокурорського представництва законних інтересів держави в суді можливо вирішити тільки шляхом внесення законодавчих змін, спрямованих на повернення пільг під час сплати судового збору.

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто зауважити, що новопризначеним прокурорам доведеться подолати чимало проблем для налагодження ефективної представницької діяльності місцевих прокуратур щодо захисту законних інтересів держави в суді. Насамперед Генеральній прокуратурі України доцільно розробити нові нормативні документи для врегулювання їх діяльності, у тому числі з представництва інтересів громадян або держави в суді. Крім того, для здійснення прокурором реального захисту державних інтересів у суді варто ініціювати перед законодавцями внесення змін до законів України, якими розширити повноваження прокурора. Такі зміни вкрай необхідні для своєчасного виявлення фактів порушення або загрози порушення державних інтересів та збору доказової бази. Також за відсутності в прокурорів пільг на сплату судового збору необхідно передбачати кошти для цього в Державному бюджеті України на кожен рік.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень : Наказ Генерального прокурора України від 28 травня 2015 р. № 6гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
5. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 р. № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
6. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді : [підручник] / [Ю.Ю. Безмашук, Ю.В. Білоусов, О.В. Голловкін та ін.] ; за заг. ред. Є.М. Блажівського, Р.О. Стефанчука. – К. : Національна академія прокуратури України, 2014. – 370 с.
7. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page>.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
9. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
10. Про затвердження Порядку взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України від 19 жовтня 2006 р. № 346/1025/685/53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06>.
11. Мірошніченко С.С. Прокуратура України: мета і напрями реформування / С.С. Мірошніченко // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : мат. міжнарод. наук.-практич. конф. – К. : Національна академія прокуратури України, 2011. – С. 60–63.
12. Якимчук М.С. Основні напрями трансформації функцій прокуратури України / М.С. Якимчук // Вісник Національної академії України. – 2011. – № 4. – С. 25–30.

Казак Е. А. Представительская деятельность местных прокуратур по защите законных интересов государства в суде

Аннотация. В статье освещены проблемы организации представительской деятельности новосозданных местных прокуратур по защите законных государственных интересов в суде.

Ключевые слова: представительская функция, местная прокуратура, руководитель, интересы государства, основания.

Kazak O. Representative activity of local prosecutions regarding protection of legal interests of the state in court

Summary. The article highlights the problems of organization of representative activity of the newly formed local prosecutions regarding protection of legal state interests in court.

Key words: representative function, local prosecution, head, interests of the state, grounds.