



*Анатолій МАТВИЦЬ,  
завідуючий кафедрою представництва  
інтересів громадян і держави у суді  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції*

## **ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ РАЙОНУ (МІСТА) З ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУДІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

**Ключові слова:** *організація роботи; представництво; прокурор; суд; земельні відносини.*

**М**іські, районні та інші прирівняні до них прокуратури є головною ланкою системи органів прокуратури і фактично виконують найбільший обсяг роботи. Організація роботи в органах прокуратури, в тому числі зазначеної ланки, завжди перебуває в центрі уваги Генерального прокурора України, про що свідчить низка назив [1, 2].

До питань організації роботи прокуратури з представництва та взагалі представницької діяльності прокуратури зверталися в своїх роботах ряд авторів, зокрема В.В. Долежан [3, 184–188], П.М. Каркач [4, 110–133], І.Є. Марочкін [5, 14–19], В.Ю. Морозов [6, 33–37], М.В. Руденко [7], М.М. Руденко [8], Г.П. Середа [9, 184–213], М.К. Якимчук [9] й ін.). Проте недостатньо висвітлено представництво прокуратурою інтересів держави у галузі земельних відносин\*.

Враховуючи зазначене, метою даної статті є формулювання обґрунтованих пропозицій щодо вирішення проблемних питань у сфері організації роботи прокуратури району (міста) з представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин.

Необхідно вказати, що в літературі під організацією роботи в органах прокуратури розуміють комплекс (систему) заходів і дій, спрямованих на раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення і підтримання належних умов праці та організаційного порядку, а так само й нормального психологічного клімату в колективі з тим, щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури

з реалізації завдань, функцій і повноважень, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, зокрема наказах і вказівках Генерального прокурора України.

До основних елементів організації прокурорської роботи відносять: розподіл обов'язків між працівниками, прогнозування, планування, контроль виконання, аналіз та оцінку виконаної роботи. Додатковими елементами такої організації є: робота з кадрами, поширення позитивного досвіду, діловодство тощо [9, 17]. При цьому іноді

---

\* У 2009 році всього задоволено судами 4 341 позов прокурора в інтересах держави у галузі земельних відносин на суму майже 110 млн грн, виконано судових рішень на суму майже 60 млн грн, добровільно відшкодовано відповідачами близько 10 млн гривень.

Аналіз практики роботи прокуратур районів (міст) з представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин свідчить, що в більшості випадків прокурори зверталися з позовами про: 1) витребування, повернення землі із незаконного володіння та звільнення самовільно недобудованих споруд; 2) стягнення коштів за договорами оренди землі; 3) визнання недійсними рішень органів виконавчої влади щодо надання землі; 4) визнання недійсними договорів оренди, купівлі-продажу землі тощо; 5) визнання недійсними державних актів про право власності на землю; 6) відшкодування збитків, заподіяних безоплатним користуванням землею; 7) стягнення шкоди, завданої нецільовим використанням землі; 8) припинення права володіння та користування землею.

контроль виконання, аналіз та оцінку виконаної роботи розглядають як один із елементів її організації [10, 21] та виділяють додатково інформаційно-аналітичне забезпечення [4, 15] тощо.

У наказі Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 1 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» йдеться про такі складові організації роботи прокуратури, як розподіл обов'язків (повноважень між керівниками різного рівня), взаємодія структурних підрозділів, планування роботи, контроль її виконання, аналітичне та методичне забезпечення, впровадження позитивного досвіду.

Не вдаючись до дискусій, зазначимо: на практичному рівні вказані елементи організації роботи прокуратури співіснують у єдності, утворюють систему організаційно-управлінських заходів і дій, спрямованих на своєчасне якісне виконання завдань, поставлених перед прокуратурою, удосконалення прокурорської діяльності. При цьому організацію роботи прокуратури району, в тому числі з питань представництва інтересів держави у суді в галузі земельних відносин, слід розглядати як організацію роботи прокуратури міста (району) в цьому напрямі, так і організацію роботи конкретного працівника.

У п. 5 цього наказу зазначається, що діяльність органів прокуратури організовується за територіальним і функціональним (галузевим) принципами; а в п. 7 – роботу міських, районних, міжрайонних та інших прирівняних до них прокуратур необхідно організовувати за галузевим і предметним принципами. Крім того, питання організації роботи органів прокуратури з окремих напрямів слід визначати в галузевих наказах (п. 4).

Відповідно до п. 2 наказу Генерального прокурора України від 29 листопада 2006 року № 6 гн «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» завданнями представництва в суді, крім іншого, слід вважати реальний захист інтересів держави, що порушуються чи можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних або юридичних осіб.

До того ж пріоритетним є захист державних інтересів, що стосуються земельних відносин (п. 4). Таким чином, прокурори мають ефективно спрямовувати й організовувати представницьку діяльність з метою реального захисту інтересів держави в даній галузі.

У цьому ж наказі йдеться про форми представництва (п. 3), взаємодію між підрозділами прокуратури (п. 5), розмежування компетенції між прокуратурами різних ланок (п. 7), вимоги до позовів (п. 6), забезпечення своєчасного реагування на незаконні рішення суду (п. 12), розгляд звернень з питань представництва (п. 13), оцінку діяльності прокурорів з питань представництва (п. 16) тощо.

Організація роботи з виконання функції представництва в кожній міській, районній прокуратурі розпочинається із розподілу службових обов'язків між її працівниками [4, 114]. Міськрайпрокурори мають організовувати особисту роботу, враховуючи конкретні умови діяльності прокуратури [11, 22].

При цьому потрібно пам'ятати: вказівкою Генерального прокурора України від 9 січня 2007 року № 1 «Щодо покращання організації участі прокурорів у судах» вимагається організувати представництво інтересів громадянина та держави в суді у прокуратурах таким чином, щоб було забезпечено на високому професійному рівні здійснення завдань, поставлених перед органами прокуратури, а також закріпити на ділянці представництва інтересів громадян і держави у судах, як правило, досвідчених, відповідальних працівників, які мають достатній досвід роботи та практичні навички. Не рідше ніж раз на місяць проводити з молодими спеціалістами навчальні заходи з питань підвищення професійного рівня, знання судової практики, ораторської майстерності.

Констатується, що головною причиною існуючих недоліків, зокрема недостатньою підготовленістю для участі в судових засіданнях (невивчення справи, відсутність відповідних нотаток за матеріалами, недостатнє володіння та вміння правильно застосовувати на практиці знання матеріального і процесуального права), є серйозні упущення в організації роботи. Як свідчить

практика, на місцях керівниками прокуратур не дотримуються вимоги щодо закріплення за даною ділянкою найбільш досвідчених працівників [12].

Специфіка представництва інтересів держави у галузі земельних відносин обумовлена участю прокурорів у різних видах судочинства: адміністративному, господарському, цивільному. Відтак, закріплення за цим напрямом діяльності досвідчених працівників, які досконало розуміють завдання, поставлені перед ними, здатні розібратись із проблемою, забезпечити повноту, своєчасність та ефективність реалізації представницьких повноважень у галузі земельних відносин є першочерговим для керівника.

Слід вважати хибною практику, коли в судові засідання у складних справах направляються молоді спеціалісти (стажери), які не мають достатнього життєвого, професійного досвіду, необхідних навиків спілкування з учасниками процесу, суддями. Не сприяє покращенню роботи й такий розподіл обов'язків між працівниками прокуратур міської та районної ланок, за якого виконання представницьких функцій закріплюється за кількома працівниками, відповідальними лише за якусь частину роботи, і при цьому ніхто з них не несе відповідальності за стан представництва загалом по району, місту.

Вважаємо, що відмова суду в задоволенні позову, залишення позовів без розгляду, закриття судом справ повинні своїм наслідком мати реалізацію дисциплінарних заходів для прокурорських працівників за допущені ними недбалість або несумлінність у процесі підготовки.

Досить складним є питання про визначення оптимальної кількості працівників для повної та ефективної реалізації представницьких повноважень на відповідній території. Штат прокуратур районного рівня в Україні нараховує від 1 до 40 помічників (старших помічників) прокурора, а представницьку функцію виконують, як правило, лише 1–2 помічники. На невідповідність такої кількості працівників реальному навантаженню на цій ділянці вже зверталася увага [6, 35]. Окреслене питання потребує термінового вирішення.

Необхідною умовою організації роботи є володіння прокурором інформацією про порушення інтересів держави у галузі земельних відносин. Джерела такої інформації – матеріали прокурорських перевірок, кримінальних справ, відмовних матеріалів; статистичні дані про роботу суду, контролюючих, правоохоронних органів, органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування; звернення до прокуратури фізичних та юридичних осіб; інформація із єдиного реєстру судових рішень.

На практиці виникають труднощі при отриманні інформації про розгляд судами цивільних, адміністративних, господарських справ, де зачіпаються інтереси держави у галузі земельних правовідносин. Хоча Закон України «Про прокуратуру» (ст. 8) надає прокурору право витребувати таку інформацію від суду.

Для повноти й ефективності реагування на порушення закону прокурор може витребувати інформацію у сторін (районної державної адміністрації, органів земельних ресурсів, сільської ради, податкової інспекції, бюро технічної інвентаризації та ін.). Крім того, на сьогодні органами податкової міліції, внутрішніх справ, Служби безпеки України за заявами та повідомленнями, з власної ініціативи або на вимогу прокуратури досить активно проводяться перевірки щодо законності дій юридичних та фізичних осіб у галузі земельних відносин. Їх інформація має ретельно аналізуватись та використовуватись при реалізації представницьких повноважень.

У п. 13 наказу Генерального прокурора України від 29 листопада 2006 року № 6 гн «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» йдеться про вжиття заходів щодо всебічного, повного й об'єктивного розгляду звернень фізичних і юридичних осіб з питань представництва інтересів громадян і держави в судах.

Відповідно до п. 2.3. Інструкції про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України скарги на рішення, ухвали, постанови судів перевіряються у порядку та в межах

повноважень, передбачених, відповідно, цивільним або господарським процесуальним законодавством та рішеннями Конституційного Суду України.

Звернення, розгляд яких належить до компетенції судових органів, вирішуються в разі необхідності захисту інтересів держави (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру») [13].

Відповідальність за своєчасний і якісний розгляд звернень покладається на міських, районних, міжрайонних і прирівняних до них прокурорів (п. 3.1. Інструкції). Щодо представництва прокуратурою інтересів держави в судах у галузі земельних відносин можна виділити звернення про: пред'явлення позову (заяви) до суду; вступ у справу прокурора; оскарження судових рішень в апеляційному, касаційному порядку, за винятковими обставинами; внесення подання (заяви) за нововиявленими обставинами; захист інтересів держави при виконанні судових рішень.

На сьогодні нормативно не встановлені строки вирішення звернень з питань представництва в суді інтересів громадян і держави. Дія Закону України «Про звернення громадян» на них не поширюється, адже вони мають вирішуватися в порядку, встановленому процесуальним законодавством (ст. 12) [14].

Водночас у процесуальному законодавстві чітко визначено строки вчинення таких процесуальних дій, як, наприклад, апеляційне оскарження рішення суду по цивільній справі – 10 днів на внесення заяви про апеляційне оскарження, 20 днів на внесення апеляційної скарги; ухвали суду 5 і 10 днів відповідно (пункти 1, 2 ст. 294 ЦПК України). Такі ж строки передбачені і КАС України (п. 3 ст. 186). ГПК України передбачає 10-денний строк на внесення апеляційного подання прокурором (ч. 1 ст. 93).

З метою недопущення пропуску процесуальних строків під час розгляду звернень вважаємо за необхідне визначити чіткі строки вирішення таких звернень у наказі Генерального прокурора України.

Важливим є планування роботи з представництва. Відповідно до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні проку-

рорами від імені держави *процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді* інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Тобто представництво прокуратурою інтересів у суді полягає не лише в процесуальних діях прокурора в межах конкретного виду судочинства, а й у непроцесуальній діяльності прокурорів (приміром, під час підготовки до участі в суді, а відтак проведенні необхідних перевірок і витребуванні матеріалів тощо).

Тому, як приклад, може бути заплановано: 1) проведення перевірок додержання земельного законодавства на наявність підстав для реалізації представницьких повноважень; 2) вивчення відповідних категорій цивільних, господарських, адміністративних справ; 3) вивчення матеріалів кримінальних справ, матеріалів про відмову у порушенні кримінальних справ з метою перевірки наявності підстав для представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин; 4) узагальнення судової практики захисту інтересів держави зі спорів, що впливають із земельних правовідносин, у тому числі за позовами прокурора; 5) перевірка законності виконання рішень судів за позовами прокурора, де зачіпаються інтереси держави у галузі земельних відносин.

Більшість матеріалів для пред'явлення позовів (заяв) у галузі земельних відносин отримуються в результаті проведення перевірок в порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів. Разом із тим підстави для застосування представницьких повноважень можуть бути виявлені і в ході досудового слідства, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, підтримання державного обвинувачення, вирішення звернень. Важлива роль у виявленні підстав для представництва та їх своєчасної реалізації належить прокурору району (міста), заступнику прокурора, які організують виконання і повинні залучити до перевірки працівника, відповідального за представництво.

Взаємодія між працівниками прокуратури включає передачу матеріалів для пред'явлення позову (заяви), оскарження су-

дових рішень, вступу у справу; обмін інформацією про стан законності у галузі земельних відносин, взаємне інформування про виявлені порушення земельного законодавства. У випадку встановлення ознак злочину у діях службових осіб під час участі в судовому засіданні, вивчення матеріалів судової справи працівник, відповідальний за представництво, зобов'язаний через керівництво прокуратури передати матеріали працівнику, відповідальному за питання нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Забезпечення належної взаємодії залежить передусім від сумлінності працівників, організаційних здібностей керівника прокуратури. Корисним при цьому є проведення оперативних, міжвідомчих нарад, навчань за участю всіх оперативних працівників прокуратури.

На нашу думку, доцільним є розроблення та прийняття регламенту роботи прокуратури районного рівня, де має бути визначено і порядок взаємодії між працівниками під час здійснення представницької діяльності.

Взаємодія із галузевим підрозділом прокуратури області полягає в: направленні копій позовів, заяв, скарг, подань; узгодженні дій при розгляді позовів у окружному адміністративному суді та місцевому господарському суду, скарг, подань в апеляційних судах; отриманні методичної та практичної допомоги; ініціюванні питання про притягнення суддів до відповідальності тощо. При цьому важливим є не перекладання відповідальності за результати вирішення справи на інших, а вболівання за кінцевий результат, здатність відстояти свою позицію, визнати помилку та своєчасно вжити заходів щодо її усунення.

Взаємодія з судом є одним із проблемних, але важливих питань організації роботи щодо представництва інтересів держави у галузі земельних відносин і включає в себе направлення процесуальних документів до суду, участь у судових засіданнях, своєчасне повідомлення про розгляд судом справ, надання додаткових доказів, обмін інформацією про розгляд судом справ цієї категорії, виявлені порушення закону прокурорами у цій сфері. Практика свідчить: у проку-

рора немає проблем з отриманням інформації, ознайомленням із матеріалами справи, участю в судових засіданнях, якщо забезпечена взаємодія.

Належна організація роботи прокуратури вимагає певних умов, і передусім кадрових, про які йшлося вище. В цьому сенсі погджуємося з такою висловленою думкою: наповненню органів прокуратури кваліфікованими кадрами із відповідними знаннями та практичними навичками сприятиме спеціалізація навчання у ВНЗ [6, 37].

Також має бути належне матеріально-технічне забезпечення. Відомо, що діяльність органів прокуратури фінансується винятково з державного бюджету, і коштів для цього недостатньо. Прокурору районного рівня вплинути на вирішення цієї проблеми майже неможливо. Вкрай необхідними є службові приміщення для прокурорів у суді, обладнані відповідною оргтехнікою для підготовки до засідань, ознайомлення із матеріалами судових справ. Вимушене ознайомлення прокурором із справою на приставному стільці у канцелярії суду не додає авторитету органам прокуратури. Проблема їх матеріально-технічного забезпечення має вирішуватись першочергово, якщо держава хоче бачити у прокуратурі справжнього захисника своїх інтересів у суді.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що діяльність прокуратури району (міста) щодо представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин має носити організований і системний характер. Прокурор зобов'язаний своєчасно й повно застосувати представницькі повноваження та забезпечити дотримання вимог закону на відповідній території, в тому числі й через прийняття судом законних і обґрунтованих рішень, реально поновлення порушених інтересів держави в галузі земельних відносин.

Оскільки Конституцією та законами України запроваджено особливий порядок охорони землі як основного національного багатства, для належної організації цієї роботи в наказі Генерального прокурора України доцільно передбачити обов'язкову участь прокурора у розгляді судами всіх справ зазначеної категорії.

**Список використаних джерел:**

1. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ ГПУ № 1 від 19 вересня 2005 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
2. Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ ГПУ № 6 гн від 29 листопада 2006 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
3. Долежан В.В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х., 1998. – С.184–188.
4. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста (району) по виконанню функцій, визначених Конституцією України / Каркач П.М. – Х.: Легас, 2004. – 240 с.
5. Марочкін І. Прокурорське представництво: суть та проблеми удосконалення / І. Марочкін, Г. Гаврюшенко // Вісник прокуратури. – 2007. – № 4. – С.14–19.
6. Морозов В. Організація роботи районної прокуратури з представництва інтересів держави у справах про відшкодування та стягнення податку на додану вартість / В. Морозов // Вісник прокуратури. – 2008. – № 11. – С. 33–37.
7. Руденко Н.В. Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде / Руденко Н.В. – Алчевск: ДМГИ, Издательско-полиграфический центр «Ладо», 1999. – 568 с.
8. Руденко М.М. Організаційно-правові аспекти представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Руденко Марина Миколаївна. – К., 2009. – 240 с.
9. Організація діяльності районної (міської) прокуратури: наук.-практич. посіб. / [Г.П. Серета, М.К. Якимчук, В.М. Куц та ін.]; за заг. ред. Г.П. Середи. – Кіровоград: МПП «Антураж А», 2009. – 468 с.
10. Организация работы в органах прокуратуры / [Давыденко Л.М., Мычко Н.И., Гусаров В.Н., Каркач П.М.]. – Х.: ИПК ГПУ, 1996. – 88 с.
11. Давиденко Л. Організація особистої роботи районного, міського прокурора / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2003. – № 6. – С. 21–25.
12. Щодо покращення організації участі прокурорів у судах: вказівка Генерального прокурора України від 9 січня 2007 року № 1: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
13. Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України: затв. наказом ГПУ від 28 грудня 2005 року № 9 гн «Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
14. Про звернення громадян: закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

*Анатолій МАТВИЄЦЬ*

**ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ РАЙОНУ (МІСТА)  
З ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУДІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ  
У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

**Резюме**

*Досліджено проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в галузі земельних відносин, зокрема організації цієї роботи у прокуратурі району (міста). На підставі аналізу нормативних документів, відповідних теоретичних джерел, практики роботи прокуратури внесено пропозиції щодо вдосконалення організації діяльності прокуратури на даному напрямі.*

*Анатолій МАТВИЄЦЬ*

**ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ РАЙОНА (ГОРОДА)  
ПО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВУ В СУДЕ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА  
В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**Резюме**

*Исследованы проблемы представительства прокуратурой интересов государства в сфере земельных отношений, в частности организации этой работы в прокуратуре района (города). На основании анализа нормативных документов, соответствующих теоретических источников, практики работы прокуратуры внесены предложения по усовершенствованию организации деятельности прокуратуры на данном направлении.*

*Anatoliy MATVIYETS'*

MANAGING DISTRICT (CITY) PUBLIC PROSECUTOR'S ACTIVITY WHEN PRESENTING  
THE GOVERNMENTAL LAND ISSUES IN COURT

**Summary**

*The problems of prosecutor's activity when presenting the governmental land interests in court managing of this activity in particular in district (city) prosecutor's offices are analyzed in the article. The author suggests methods of improvement in this field on the basis of regulatory acts, compliant theoretical sources and prosecutor's practice analysis.*