



Олег КУЧЕР,

*начальник Головного управління представництва в суді,
захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень
Генеральної прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу,
заслужений юрист України*

ПИТАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

Ключові слова: прокуратура; представництво інтересів громадянина або держави; організація роботи; взаємодія.

Відповідно до ст. 121 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яка, зокрема, здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом [1; 2].

Очевидно, результативність та ефективність діяльності з представництва багато в чому залежить від злагодженості відповідних структурних підрозділів і працівників прокуратур усіх рівнів, їх взаємодії. Можна стверджувати, що взаємодія є головною та обов'язковою умовою (елементом) організації прокуратури.

Водночас, якщо питання організації роботи прокуратури в цілому або за представницьким напрямом дослідники розглядали як у дисертаційних дослідженнях [3; 4; 5; 6; 7; 8], так і в публікаціях у періодичних виданнях [9; 10], монографіях, навчально-методичних розробках [11], то взаємодія як обов'язкова умова (елемент) організації представництва ще недостатньо охоплена відповідним аналізом. Таким чином, відсутність сучасних досліджень питань внутрішньосистемної взаємодії органів прокуратури з представництва інтересів громадян і держави в судах як ключового елемента організації роботи прокуратури на цьому напрямі спонукає до аналізу відомчої нормативної бази та практичної роботи прокуратури, формулювання пропозицій із удосконалення нормативного регулювання цієї складової організації роботи.

В юридичній літературі зазвичай розмежовують внутрішню та зовнішню взаємодію [12, 161; 13, 74; 14]. Взаємодія, що відбувається в межах єдиної прокурорської системи, – це внутрішня взаємодія. Вона проявляється у різних організаційних відносинах самої системи: централізації,

координації, рівності взаємодіючих суб'єктів тощо. Зовнішня (або міжвідомча) взаємодія прокуратури з органами державної влади, контролюючими та правоохоронними органами так само є важливою з огляду на ефективність прокурорської діяльності.

Аналіз прокурорської практики дає змогу зробити висновок про такі форми реалізації внутрішньої взаємодії: між підрозділами представництва прокуратур різних регіонів; між прокуратурою обласного рівня та прокуратурами районного рівня інших регіонів; між працівниками прокуратури, в якій немає окремого підрозділу представництва (район та окремі міста); між підрозділами представництва та іншими підрозділами в межах апарату однієї прокуратури (обласного рівня та Генеральної прокуратури України).

Отже, під внутрішньою взаємодією органів прокуратури з представництва інтересів громадян і держави в судах можна розуміти врегульовані відомчими актами відносини між прокуратурами різних рівнів; структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, а також прокуратурами обласного рівня; конкретними працівниками щодо підготовки, опрацювання та подальшої реалізації у суді матеріалів про виявлені порушення закону з метою захисту прав громадян та інтересів держави.

Найчастіше взаємодія реалізується у відносинах між структурними підрозділами апарату Генеральної прокуратури України та прокуратур областей, а також у кожній прокуратурі міста чи району між працівниками під час виконання ними службових обов'язків.

Правовою основою взаємодії структурних підрозділів апаратів є відомчі документи, зокрема Регламент Генеральної прокуратури України,

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

затверджений наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року №35, галузеві накази Генерального прокурора України та накази про розподіл обов'язків між працівниками.

Основні документи з питань взаємодії – наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» (наказ №6 гн) та розпорядження від 10 липня 2006 року №58 «Про удосконалення взаємодії структурних підрозділів з питань представництва у судах» (розпорядження №58) [15].

Налагоджуючи взаємодію між працівниками прокуратури обласного підпорядкування, міста, де створено відділи з питань представництва, окрім розпорядження №58, необхідно керуватись вказівкою Генерального прокурора України від 9 січня 2007 року №1 «Щодо покращення організації участі у судах», розпорядженням прокурора відповідної області, а також наказом про розподіл обов'язків між прокурорсько-слідчими працівниками конкретної прокуратури. Щодо останнього, то в ньому доцільно (враховуючи те, що розпорядження №58 не регламентує взаємодію між працівниками прокуратури районного рівня) передбачити й обов'язок з підготовки матеріалів для пред'явлення позову за кожним працівником відповідно до напрямку його діяльності із подальшою передачею зібраних документів працівнику, відповідальному за представницьку діяльність. Це посилить ретельність виявлення підстав для представництва (порушень), наслідком яких є застосування представницьких повноважень.

Для цієї форми взаємодії важливо керуватися порядком, зазначеним у п. 12 наказу №6 гн, та передбачити, що будь-який працівник прокуратури району, виявивши підстави для звернення до суду в інтересах громадян і держави, надає працівнику з представництва або до відділу представництва прокуратури міста – обласного центру відповідні матеріали з мотивованим висновком щодо необхідності застосування представницьких повноважень разом із документами, оформленими та засвідченими згідно з вимогами чинного законодавства, що подаються до суду як докази. Лише після відповідної резолюції керівника прокуратури ці мате-

ріали вивчаються щодо обґрунтованості пропозицій висновку.

За необхідності на вимогу працівника чи підрозділу представництва працівник, який подав матеріали, зобов'язаний невідкладно надати додаткові матеріали для забезпечення позовів, заяв та інших процесуальних документів, що готуються для направлення до суду. Якщо наявні суттєві недоліки, що заважають своєчасно та якісно підготувати позовні матеріали, працівник прокуратури району чи начальник відділу представництва прокуратури міста повертає матеріали працівнику, який їх готував, разом із переліком питань, що потребують доопрацювання.

Працівник, якому повернуто матеріали, зобов'язаний протягом 10 днів усунути виявлені недоліки та повторно направити матеріали. У випадку неможливості їх усунення складається мотивована довідка, яку затверджує керівник прокуратури і копію якої надають працівнику з представництва чи підрозділу представництва.

Аналогічним є порядок взаємодії між структурними підрозділами прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України. При цьому необхідно враховувати можливість реалізації цими прокуратурами управлінських функцій стосовно підпорядкованих прокуратур: витребування додаткових матеріалів, доручення про проведення перевірок тощо.

Інша можлива форма взаємодії – між прокуратурами різних рівнів. Реалізація такої форми можлива при пред'явленні позовів в інтересах центральних органів влади, участі у розгляді справ судами, оскарженні незаконних судових рішень, а також ініціюванні питання про відповідальність суддів.

Так, упродовж 2012 року органами прокуратури пред'явлено 57 позовних заяв, стороною у яких є Кабінет Міністрів України. Судами задоволено 46 таких позовів. З урахуванням добровільного відшкодування відповідачами сплачено понад 1,1 млрд грн, у власність держави повернуто більш як 600 га землі вартістю майже 7 млн гривень*.

Однак при цьому позови цієї категорії пред'являлись до суду без дотримання встановленого порядку, а у деяких регіонах навіть прокурорами районного рівня, що порушує вимоги вказівки Генерального прокурора України від 19 січня 2007 року №7, в якій зазначено: при

* Лист-орієнтування Генеральної прокуратури України прокурорам обласного рівня та прирівняним до них від 13 лютого 2013 року №05/2/1-104вих-103окв-13.

пред'явленні позову в інтересах держави в особі Кабінету Міністрів України необхідно попередньо з'ясувати позицію уряду. Позови цієї категорії необхідно пред'являти лише Генеральній прокуратурі України та прокурорам обласного рівня.

Повноваження щодо звернення до суду в інтересах держави в особі Верховної Ради України має виключно Генеральна прокуратура України. За наявності підстав для пред'явлення такого позову прокурори повинні направляти відповідні матеріали до Генеральної прокуратури України через прокуратури областей.

Про такий порядок пред'явлення позовів в інтересах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України йдеться в пунктах 6.3, 6.4 наказу №6 гн.

Щодо взаємодії під час участі у розгляді справ судами основними відомчими документами є наказ №6 гн та розпорядження №58. Окрім того, питання взаємодії роз'яснюються в інформаційно-орієнтовних листах та методичних рекомендаціях.

Під час звернення до суду необхідно пам'ятати, що, пред'являючи позов до суду не за місцем розташування прокуратури, його копію з доданими документами потрібно одночасно надсилати прокурору, який братиме участь у розгляді справи. Прокурор, який забезпечив участь у суді, про рух справи та результати розгляду невідкладно має повідомити прокурора, який подав позов.

Залежно від рівня суду, що розглядатиме позов, заяву чи скаргу, розмежовуються і повноваження прокуратур (п. 11 наказу №6 гн). Зокрема, *прокуратури районного рівня* забезпечують участь у розгляді цивільних та адміністративних справ у місцевих загальних судах за місцем розташування суду. *Прокуратури міст – обласних центрів* забезпечують участь у розгляді місцевими судами їх позовів, а також справ за позовами прокурорів у місцевих господарських та окружних адміністративних судах за їх місцезнаходженням. *Прокуратури обласного рівня* забезпечують участь у розгляді справ в апеляційних судах за місцем їхнього розташування, у судах першої інстанції у справах за власними позовами, а також у найбільш актуальних та резонансних справах за позовами підпорядкованих прокурорів. *Генеральна прокуратура України* організовує участь в розгляді справ у касаційній інстанції у Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищому господарському суді України, Вищому адміністративному суді України, а також у Верховному Суді України.

Згідно з таким розподілом компетенції прокурор, який виявив підстави для вжиття представницьких заходів, спрямовує необхідні документи до прокуратури, компетентної вирішити зазначене питання.

У разі вчинення дії чи створення документа, що підлягає обліку в існуючій звітності з питань представництва форми П «Звіт про роботу прокурора» (затверджена наказом Генерального прокурора України від 27 травня 2013 року №64), необхідно внести відповідні дані до Єдиної системи статистики та аналізу роботи в органах прокуратури України (ЄССА) шляхом створення електронного наглядного провадження [16].

Відповідно до положень наказу №64 під час направлення документів (позовів, скарг на незаконні рішення суду), інформацій щодо результатів розгляду справ необхідно зазначати «Унікальний ідентифікатор документа» для забезпечення пошуку відповідної картки документа у ЄССА.

Обов'язок забезпечувати своєчасне реагування на незаконні судові рішення в цивільних, господарських, адміністративних справах та якісну підготовку апеляційних, касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень Верховним Судом України, заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами покладено на прокурорів усіх рівнів (п. 8 наказу №6 гн).

Згідно з п. 4 наказу №64 право внесення апеляційних скарг надано лише підрозділам представництва прокуратур обласного рівня. При цьому ініціювання перегляду в апеляційному порядку судових рішень, виявлених за результатами їх моніторингу, у тому числі за допомогою Єдиного державного реєстру судових рішень, і винесених судами у справах за позовами інших осіб та у яких прокурором здійснено вступ, надано також прокурорам районного рівня.

Касаційні скарги на підставі п. 8.5 наказу №6 гн вносяться керівникам прокуратур обласного рівня, працівники яких брали участь у розгляді справ в апеляційній інстанції або які виявили незаконні судові рішення, постановлені без участі прокурора. У цьому ж пункті наказу прокурорів районного рівня, як і прокурорів вищого рівня, наділено повноваженнями із внесення касаційних скарг на ухвали про повернення або залишення апеляційної скарги без руху, відмову у відкритті апеляційного провадження.

Фактично взаємодія між вищестоящими та підпорядкованими прокуратурами щодо оскарження незаконних судових рішень полягає у направленні

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

матеріалів для забезпечення такого оскарження в апеляційному або касаційному порядку.

Не менш важливий напрям взаємодії – ініціювання питання про дисциплінарну чи кримінальну відповідальність суддів, у тому числі у випадку безпідставної тяганини при розгляді позовів, заяв. Повноваження при здійсненні цієї діяльності розподілено між центральним апаратом Генеральної прокуратури України та прокуратурами областей.

Зокрема, відповідно до пунктів 13.1, 13.2 наказу №6 гн у разі встановлення даних про вчинення суддею дисциплінарного проступку прокурори обласного рівня в межах визначених законом строків застосування дисциплінарного стягнення мають право самостійно ініціювати питання про притягнення судді до відповідальності шляхом звернення у встановленому законом порядку із заявою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Водночас при виявленні фактів порушення суддею присяги прокурори регіонів повинні надсилати до Генеральної прокуратури України вмотивоване клопотання щодо ініціювання питання про звільнення судді з посади. До клопотання долучати копії матеріалів справи, у тому числі судових рішень, у яких підтверджуються висновки про

порушення суддею присяги, та документи, що свідчать про настання негативних наслідків (п. 13.2 наказу №6 гн) [17].

Вирішуючи питання про ініціювання відповідальності суддів, необхідно пам'ятати, що прокурор лише у разі участі в розгляді судової справи може звернутися до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України із скаргою (заявою) щодо неналежної поведінки судді, що може мати наслідком порушення дисциплінарної справи щодо нього (ст. 84 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [18].

Прокуратури низової ланки у реалізації механізму притягнення суддів до відповідальності відіграють допоміжну роль, оскільки їхнє завдання полягає лише у направленні матеріалів про вчинення суддею порушення до прокуратури області для подальшого реагування.

Отже, виникає чимало питань щодо здійснення внутрішньої взаємодії у прокурорській системі: від створення єдиного уніфікованого документа, який комплексно визначив би порядок взаємодії на всіх рівнях, до протиріч між нормами відомчих документів, зокрема щодо реагування на незаконні судові рішення. Успішне їх вирішення сприятиме підвищенню результативності та ефективності представницької діяльності.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1363671239778545>
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
3. Гусаров В. М. Проблемы организации работы городской (районной) прокуратуры: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Гусаров Владимир Николаевич; Национальная юридическая академия Украины. – Х., 1995. – 182 с.
4. Мичко М. І. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / М. І. Мичко; Національна юридична академія України. – Х., 1995. – 168 с.
5. Загородній В. Є. Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / В. Є. Загородній; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2009. – 224 с.
6. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Якимчук Микола Костянтинович; Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. – Чернівці, 2002. – 470 с.
7. Руденко М. В. Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Руденко Микола Васильович; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 408 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; Національна академія прокуратури України. – К., 2009. – 240 с.
9. Давиденко Л. Організація особистої роботи районного, міського прокурора / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2003. – №6. – С. 21–25.
10. Мудров А. Належна організація роботи – запорука успіху / А. Мудров // Вісник прокуратури. – 2003. – №7. – С. 8–11.

11. Організація роботи районної (міської) прокуратури: наук.-практ. посіб. / за заг. ред. Г. П. Середи. – Кіровоград: МПП Антураж А. – 2009. – 468 с.
12. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учеб. / под. ред. проф. А.Ф. Смирнова. – М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – 336 с.
13. Мичко М.І. Теоретичні і практичні проблеми організації роботи в апараті прокуратури області: моногр. / М.І. Мичко. – Донецьк, 2000. – 160 с.
14. Натрус О.П. Взаємодія структурних підрозділів прокуратури з питань представництва інтересів громадян і держави в судах / О.П. Натрус // Вісник прокуратури. – 2012. – №10. – С. 40–48.
15. Про удосконалення взаємодії структурних підрозділів з питань представництва у судах: розпорядження Генерального прокурора України від 10 липня 2006 року №58 // Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
16. Про заходи щодо удосконалення представницької діяльності органів прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 27 травня 2013 року №64 // Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
17. 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 листопада 2012 року №6 гн // Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
18. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 7 липня 2010 року №2453-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/print1360003250141091>

Олег КУЧЕР

**ПИТАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
З ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ**

Резюме

Розглянуто питання внутрішньосистемної взаємодії органів прокуратури з представництва інтересів громадян і держави в судах як ключового елементу організації роботи прокуратури на цьому напрямі. На підставі аналізу відомчої нормативної бази та практичної роботи прокуратури сформульовано пропозиції щодо вдосконалення нормативного регулювання цієї складової організації роботи.

Олег КУЧЕР

**ВОПРОСЫ ВНУТРЕННЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ
ПО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВУ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ**

Резюме

Рассмотрены вопросы внутрисистемного взаимодействия органов по представительству интересов граждан и государства в судах как ключевого элемента организации работы прокуратуры на этом направлении. На основании анализа ведомственной нормативной базы, практической работы прокуратуры сформулированы предложения по усовершенствованию нормативного регулирования этой составляющей организации работы.

Oleg KUCHER

**A QUESTION OF INTERNAL CO-OPERATION OF ORGANS OF OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR
IS FROM REPRESENTATIVE OFFICE OF INTERESTS OF CITIZENS OR STATE IN COURTS**

Summary

A question is considered inwardly system cooperation of organs of office of public prosecutor from the representative office of interests of citizens and state in courts as a key element of organization of work of office of public prosecutor on this direction. On the basis of analysis of department normative base and practice of work of office of public prosecutor suggestions are formulated in relation to perfection of the normative adjusting of this component organization of work.