

Олена КАЗАК

науковий співробітник відділу
науково-методичного забезпечення
прокурорської діяльності
поза сферою кримінальної юстиції
управління науково-методичного
забезпечення прокурорської діяльності
Національної академії
прокуратури України
kazak_o@ukr.net



УДК 343.163

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ З ПИТАНЬ ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУДІ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

На сьогодні прокурорам доводиться виконувати свої повноваження, перебуваючи в перманентному стані реформування, який впливає як на структуру органу й організацію його роботи, так і на законодавчо закріплені за ним функції.

Однією із конституційних функцій прокуратури України є представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених законом. Діяльність усіх ланок системи української прокуратури, у тому числі й регіональних прокуратур, на цьому напрямі налагоджено відповідно до вимог Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру». Разом з тим Верховна Рада України створила правовістави для розроблення та впровадження нових законодавчих змін у прокурорській діяльності, зокрема й щодо представництва інтересів держави в суді.

Український парламент 2 червня цього року прийняв Закон України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який підписаний Президентом України та опублікований. Цей Закон набирає чинності через три місяці з дня, наступного за днем його опублікування, тобто 30 вересня 2016 року. Новацією прийнятого закону є істотна зміна юридичного статусу органів про-

куратури в Україні. Запропонованими змінами із Конституції України повністю вилучено Розділ VII «Прокуратура», положення щодо юридичного статусу органів прокуратури України включено до Розділу VIII «Правосуддя». Разом з тим із переліку конституційних функцій прокуратури вилучено такі, як:

- представництво інтересів громадянина в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;
- нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

На думку авторів закону, така зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права [1].

Конституційну функцію прокуратури України щодо представництва законних інтересів держави в суді досліджували такі учені, як: М.М. Говоруха, О.В. Драган, В.В. Долежан, Т.О. Дунас, 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. Загальні питання організації роботи органів прокуратури розглядали у своїх працях, зокрема, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, І.В. Євровіна, П.М. Каркач, І.М. Козьяков, М.І. Мичко, А.М. Мудров, Г.П. Середя, В.В. Устищенко, М.К. Якимчук. Однак комплексне дослідження діяльності, у тому числі регіональних прокуратур, з питань представництва законних інтересів держави в суді здійснювали небагато науковців. Тому, враховуючи законодавчі зміни щодо діяльності прокуратури України, окреслені питання варто вивчити ґрунтовніше.

Метою статті є виявлення та розгляд проблемних питань у діяльності регіональних прокуратур України щодо захисту законних інтересів держави в суді, а також пошук шляхів їх вирішення. Крім того, спробуємо розробити деякі стратегічні аспекти діяльності регіональних прокуратур.

У ст. 7 чинного на сьогодні Закону України «Про прокуратуру» (Закон) визначено систему прокуратури України.

Проаналізувавши норму цієї статті, слід погодитись з висновком А.В. Лапкіна, що система прокуратури складається з двох підсистем: територіальних і спеціалізованих (військових та антикорупційної прокуратури) та трьох ланок: Генеральної прокуратури України (перша ланка), регіональних прокуратур (друга ланка); місцевих прокуратур (третья ланка), які розрізняються за предметом відання та компетенцією [2, с. 57].

Відповідно до положень вказаної норми Закону України «Про прокуратуру» Генеральна прокуратура України є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних та місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адмі-

ністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. У ст. 10 Закону закріплено, що до регіональних прокуратур належать прокуратури областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя [3].

Учені неодноразово наголошували на звуженні повноважень прокурора щодо представництва інтересів держави в суді у зв'язку з прийняттям парламентом України 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру». У цьому нормативному документі чітко визначено перелік умов, за наявності яких прокурор може захищати законні інтереси держави в суді у випадках, передбачених законом (ст. 23 Закону). Зокрема, до них законодавцем віднесено випадки:

- 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 у певній сфері [3].

Таким чином, у прокурора регіональної прокуратури право на захист законних інтересів держави в судовому порядку виникає тільки тоді, коли це належним чином не зробив уповноважений орган державної влади, місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого належать відповідні повноваження, або такий орган взагалі відсутній.

Необхідно зазначити, що право прокурора захищати законні інтереси держави шляхом звернення до суду з позовом також закріплено в процесуальному законодавстві України. Так, у ст. 29 Господарського процесуального кодексу України, ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України передбачено, що з метою представництва інтересів держави в суді прокурор у межах повноважень,

визначених законом, звертається до суду з позовом [4; 5; 6].

Не варто забувати й про такі законодавчо визначені підстави для представництва прокурором регіональної прокуратури законних інтересів держави в суді, як їх порушення або загроза їх порушення (ч. 3 ст. 23 Закону).

Крім того, здійснивши аналіз положень ч. 4 ст. 23 Закону, можна дійти висновку, що право на представництво законних інтересів держави в суді у прокурора регіональної прокуратури виникає тільки виключно після підтвердження судом для цього підстав.

Разом з тим наявність підстав для захисту державних інтересів в судовому порядку прокурор регіональної прокуратури має належним чином обґрунтовувати у кожному конкретному випадку їх представництва. Для такого обґрунтування захисту державних інтересів прокурорам регіональної прокуратури доречно буде вважувати позицію Конституційного Суду України, викладену у справі від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України і Генеральної прокуратури України стосовно офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді).

Ця позиція полягає в тому, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, у зв'язку з чим прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає із посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [7].

Необхідно наголосити, що Законом встановлено пряму заборону на здійснення прокурором, у тому числі регіональної прокуратури, представництва в суді інтересів держави в особі державних

компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Разом з тим представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України прокурор регіональної прокуратури може здійснювати виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора України або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції [3].

Необхідно зауважити, що в Законі закріплено право прокурора отримувати інформацію, яка на законних підставах належить суб'єкту владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження щодо захисту законних інтересів держави, а також витребувати від цього суб'єкта матеріали та їх копії. Однак прокурор може це робити тільки з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо це не здійснює або належним чином здійснює компетентний суб'єкт владних повноважень.

Аналізуючи зазначене право прокурора на отримання інформації, матеріалів та їх копій від суб'єктів владних повноважень, слід погодитись із позицією М. Стефанчук, яка вважає це право декларативним, що потребує встановлення законодавчих гарантій його реалізації [8, с. 266]. З цією метою доцільно розробити та внести зміни до Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру», відповідно до яких у ст. 23 прямо закріпити відповідальність посадових осіб суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора про надання інформації, яка на законних підставах належить суб'єкту владних повноважень, матеріалів, витребуваних виключно з ціллю встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо їх

захист не здійснює або неналежним чином здійснює такий суб'єкт.

Для забезпечення належної організації роботи органів прокуратури щодо ефективного представництва інтересів громадянина або держави у судовому провадженні Генеральним прокурором України 28 травня 2015 року видано наказ № 6гн «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 з представництва інтересів держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень, у тому числі обласного рівня та міста Києва, що відносяться до регіональних прокуратур [9]. Прокурорів вказаних прокуратур та керівників відповідних структурних підрозділів зобов'язано забезпечити здійснення процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави у судовому провадженні в порядку, передбаченому законом.

З огляду на викладене прокурорам регіональних прокуратур при виконанні конституційної функції представництва інтересів держави в суді необхідно враховувати положення вказаного вище наказу Генерального прокурора України від 28 травня 2015 року № 6гн до видання нового наказу з окреслених питань.

Керівникам регіональних прокуратур 30 травня 2016 року Генеральною прокуратурою України направлено лист-орієнтування «Про активізацію представницької діяльності прокурорів», у якому наголошено на необхідності налагодження регіональними прокуратурами роботи, спрямованої на ефективний захист державних інтересів, пред'явлення позовів з найбільш актуальних питань, а також

надання місцевим прокуратурам якісної методичної та практичної допомоги, у тому числі шляхом направлення листів інформаційного та орієнтовного характеру, проведення семінарів, стажування працівників прокуратур нижчого рівня, сприяння у підготовці документів реагування тощо. Крім того, увагу керівників звернуто на оперативне опрацювання проектів документів представницького характеру місцевих прокуратур та рапортів про виділення коштів для сплати судового збору з урахуванням строків, встановлених законом, як правило, не перевищуючи семиденного терміну.

Отже, прийнятими Верховною Радою України змінами до Основного Закону України конституційна функція прокуратури – представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, – знову звучується.

Так, після набрання чинності Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» прокуратура матиме право здійснювати тільки представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом. Тому виникає потреба в розробленні законопроектів про внесення змін до Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру», а можливо, доцільним буде прийняти новий закон, який визначав би організацію та порядок діяльності прокуратури України, у тому числі з питань представництва інтересів держави в суді.

У майбутньому необхідне розроблення методичних рекомендацій, науково-практичних посібників та монографічних робіт з питань реалізації видозміненої представницької функції органів прокуратури стосовно захисту законних інтересів держави в суді.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-viii>
2. *Лапкін А.В.* Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А.В. Лапкін. – Х.: Право, 2015. – 680 с.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
4. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page>
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>
8. *Стефанчук М.М.* Правова визначеність як засадниче положення реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. / М.М. Стефанчук // Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 19 травня 2016 р.). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – 334 с.
9. 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 року № 6гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>



Олена КАЗАК

**ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ З ПИТАНЬ
ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУДІ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ**

Розглянуто окремі організаційні та правові питання захисту прокурором регіональної прокуратури державних інтересів у суді. Висвітлено проблеми, що виникають під час реалізації прокурором повноважень щодо представництва законних інтересів держави в суді у випадках, передбачених законом.

Ключові слова: регіональна прокуратура; прокурор; представництво інтересів; захист у суді; законні інтереси держави.

Елена КАЗАК

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ ПО ВОПРОСАМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В СУДЕ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА

Рассмотрены отдельные организационные и правовые вопросы защиты прокурором региональной прокуратуры государственных интересов в суде. Освещены проблемы, возникающие во время реализации прокурором полномочий по представительству законных интересов государства в суде в случаях, предусмотренных законом.

Ключевые слова: региональная прокуратура; прокурор; представительство интересов; защита в суде; законные государственные интересы.

Olena KAZAK

THE ACTIVITY OF THE PUBLIC PROSECUTOR OF THE REGIONAL PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE CONCERNING THE REPRESENTATION OF THE LAWFUL INTERESTS OF THE STATE IN COURT

This scientific work considers some organizational and legal issues of protection by prosecutor of regional prosecution of state interests in court. The problems that arise during the implementation of the prosecutor's powers on representation of legal interests in court in cases provided by law are highlighted.

Keywords: regional prosecution; the prosecutor; representation of interests; protection in court; legal state interests.

