

**Драган О. В.,**

*кандидат юридичних наук, старший радник юстиції, заступник начальника  
Департаменту підтримання державного обвинувачення  
та представництва інтересів громадянина або держави  
в судах Генеральної прокуратури України*

## **ВИКОНАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ В УМОВАХ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН**

### **THE CONSTITUTIONAL FUNCTION OF REPRESENTATION BY PUBLIC PROSECUTOR INTERESTS OF CITIZENS OR STATE IN COURT IN ACCORDANCE WITH NEW LEGISLATION CHANGES**

У статті проаналізоване питання представництва прокурорами інтересів громадянина або держави в суді в умовах законодавчих змін. Досліджене питання впливу на ефективність діяльності прокурорів в умовах законодавчо встановленого обов'язку щодо сплати судового збору.

**Ключові слова:** прокурор, представництво інтересів громадянина або держави в суді, судовий збір.

В статье проанализирован вопрос представительской деятельности прокуроров в условиях законодательных изменений. Исследован вопрос воздействия на эффективность деятельности прокуроров в условиях законодательно установленной обязанности уплаты судебного сбора.

**Ключевые слова:** прокурор, представительство интересов граждан либо государства в суде, судебный сбор.

In this article were analyzed execution of function of representation by public prosecutor interests of citizens or state in court in accordance with new legislation changes. Also in article was researched influence necessity of payment judicial duty in accordance with existing law to efficiency of prosecutor's activity.

**Key words:** public prosecutor, functions of representation by public prosecutor citizen's or state's interests in court, judicial duty.

Представницька діяльність прокуратури в суді зумовлена потребами в належному забезпеченні прав людини та суспільних інтересів, необхідністю підтримки верховенства права.

Такі повноваження прокуратури відповідають закріпленим у документах Ради Європи та Європейського Союзу європейським стандартам. Діяльність прокурорів поза межами кримінального провадження передбачена законодавствами США та більшості провідних європейських країн. Вимоги європейських інституцій враховані в Конституції України [1] і при розробці нині чинного Закону України «Про прокуратуру» [2].

Реалізація прокуратурою конституційної функції представництва є дієвою формою захисту порушених прав і свобод громадянина або інтересів держави в суді.

Статтею 23 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що прокуратура представляє інтереси тільки найбільш незахищених верств населення. Зокрема, частиною 2 статті 23 закону встановлено, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо особа не спроможна самостійно захистити свої порушені

чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Наявність таких обставин обґрунтовується прокурором у порядку, передбаченому частиною четвертою цієї статті [2].

Відповідно до частини 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури здійснюють представництво в суді інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [2].

Таким чином, у випадках бездіяльності державних чиновників виключно прокуратура може гарантовано допомогти захистити у суді порушені права, свободи чи інтереси громадянина або держави.

Коли державне майно незаконно відчужується за сприяння державних службовців на користь третіх осіб, повернути його важко.

Так, коли голова місцевої або обласної державної адміністрації незаконно передав у приватну власність особливо цінні землі своїм родичам або іншим особам за певну винагороду, чи високопосадовці за безцінь на неконкурентних засадах дозволили приватизувати пакети акцій стратегічних підприємств – вони не будуть самостійно звертатися до суду, щоб повернути їх. Тоді захистити інтереси держави дає можливість тільки інститут прокурорського представництва.

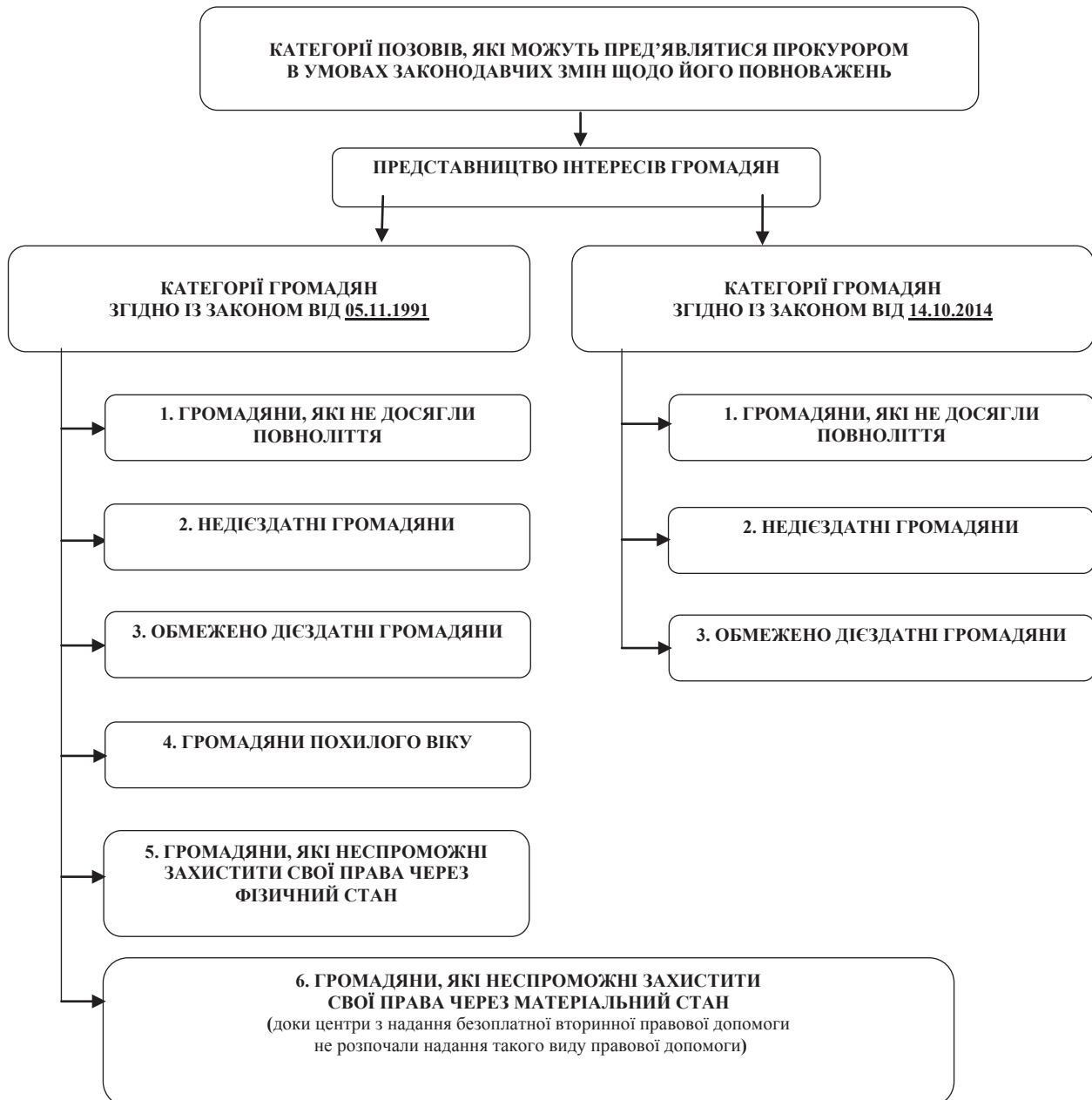
При цьому факт притягнення особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності не вирішує питання поновлення порушених прав та відшкодування завданих збитків.

Особливості організації роботи з питань представництва інтересів громадянина або держави у судовому провадженні визначено у наказі Генерального прокурора України від 28 травня 2015 року № 6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо

представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [4]. Зокрема, відповідно до пункту 5 наказу прокурор при зверненні до суду з позовом (заявою, поданням) повинен обґрунтувати необхідність захисту інтересів держави та визначити орган, уповноважений здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, а в разі його відсутності – звертатися у статусі позивача.

У разі виявлення бездіяльності уповноваженого органу державного нагляду (контролю) одночасно із заходами представницького характеру вживати відповідні заходи прокурорського реагування (пункт 5.1. наказу).

Тобто, прокурори не підміняють органи державного контролю, а пред'являють позови виключно у випадках бездіяльності посадових осіб цього контролюючого органу, коли існує небезпека через пропу-



щення процесуальних строків втратити можливість захистити інтереси держави.

Департаментом підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах Генеральної прокуратури України поточного року вжито ряд заходів організаційного, практичного, навчального та методичного характеру, спрямованих на підвищення ефективності представницької діяльності прокурорів.

Так, із метою впровадження у практичну діяльність законодавчих змін організовано та проведено два навчально-методичні семінари з керівниками та працівниками галузевих управлінь, керуючими заступниками керівників регіональних прокуратур. На місця спрямовано 15 листів інформаційно-орієнтованого характеру.

Про ефективне застосування представницьких повноважень свідчить те, що у поточному році за позовами прокурорів, а також шляхом вступу в справи та оскарження незаконних судових рішень у суді поновлено права 51,6 тис. громадян, яким відшкодовано 104 млн. грн.

На користь держави стягнуто 28,3 млрд. грн. Повернуто та попереджено незаконне надання 48 тис. га земель.

Ще майже на 11,6 млрд. грн. на вирішенні в судах перебуває позовів прокурорів [5].

Маючи до липня минулого року можливість представляти у суді інтереси громадян, які через свій фізичний чи матеріальний стан, похилий вік неспроможні самотійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, прокурори активно використовували ці повноваження. Варто відмітити, що з початку року заборгованість із виплати заробітної плати зросла на 600 млн. грн. і станом на 1 жовтня 2015 року складала понад 1,9 млрд. гривень. До внесення змін у законодавство щодо повноважень органів прокуратури останні активно використовували представницькі повноваження для захисту у суді прав громадян на отримання заробітної плати. Суди поточного року задоволено майже 4,5 тисяч позовів (заяв) прокурорів щодо стягнення понад 27,7 млн. грн. заборгованості з виплат заробітної плати. Так, за заявами прокуратури одного з районів м. Дніпропетровськ судом видано 72 накази про стягнення на користь працівників підприємства близько 1 млн. грн. заборгованості по заробітній платі, яка на даний час виплачена. На сьогодні прокурори можуть звертатися до суду тільки в інтересах обмеженої категорії громадян.

До внесення змін у законодавство щодо повноважень органів прокуратури значна робота була виконана і щодо захисту житлових прав мешканців гуртожитків.

Для деяких осіб, яким житло надавалося ще за радянських часів, гуртожитки давно перетворилися з місць тимчасового у місця постійного проживання. З часу проголошення Україною незалежності у процесі приватизації державних підприємств, установ, організацій, гуртожитки були, як правило, включені до статутних фондів акціонованих підприємств або

знаходилися на їх балансі. Через зміну власника громадян, які десятиріччями мешкали в гуртожитках та перебували у трудових відносинах із підприємством, якому цей гуртожиток належав, почали у примусовому порядку виселяти, як правило, без надання будь-якого альтернативного житла.

Упродовж останніх 3 років судами задоволено 50 позовів прокурорів, пред'явлених на захист прав громадян у цих правовідносинах, крім того, забезпечено вступ у 53 справи. Поновлено права майже 800 мешканців гуртожитків.

Зокрема, за позовом одного з міських прокурорів Львівської області витребувано з незаконного володіння ПАТ на користь держави 120-квартирний гуртожиток. Вдячні мешканці написали листа про заохочення прокурорів, які здійснювали представництво в суді їх прав у цій справі.

Водночас реалії сьогодення такі, що у подальшому до повноважень прокурорів не належатимуть питання захисту інтересів громадян. І їх захист будуть здійснювати або вони самі, або їх представники, адвокати, або центри безоплатної правової допомоги.

Питання реалізації органами прокуратури представницької функції в нових умовах висвітлювалися такими науковцями, як М.М. Стефанчук [6], В.С. Бабкова [7], Є.М. Блажівський [8]. При цьому вказувалося на проблемні питання, складнощі у формуванні доказової бази, відсутність єдиної судової практики при вирішенні питання щодо належного обґрунтування прокурором наявності підстав для представництва, необхідності офіційного тлумачення деяких понять, які не мають визначення в чинному законодавстві, але наявні в Законі України «Про прокуратуру», в тому числі оціночних тощо. Проте питання реалізації функції представництва прокуратурою інтересів держави у суді відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру» предметно не досліджувалось, оскільки на практиці виникає багато питань, які потребують негайного вирішення.

Так, перше питання, яке постає перед прокурорами, є отримання матеріалів, доказів для пред'явлення позовних заяв. Прокурорів зорієнтовано, що у разі складнощів у отриманні доказів необхідно заявляти клопотання про витребування їх судом, налагодити належну взаємодію з процесуальними керівниками, ефективно використовувати повноваження, які їм надано статтею 23 Закону України «Про прокуратуру».

В одному з останніх номерів журналу «Вісник прокуратури» М.М. Стефанчук [6] наведено приклади залишення без розгляду або повернення судом позовних заяв прокурорів у зв'язку із неналежним обґрунтуванням наявності підстав для представництва.

Нами були проаналізовані зазначені у статті позовні заяви прокурорів, і ми вважаємо необхідним відмітити, що частину із вказаних ухвал скасовано за скаргами прокурорів або повторно пред'явлено позови.

У більшості випадків суди приймали позовні заяви прокурорів до розгляду, і особливої проблеми з обґрунтуванням наявності підстав для представництва у прокурорів не виникає.

Проте з'явилася інша серйозна проблема, яка суттєво ускладнює реалізацію органами прокуратури конституційної функції представництва інтересів громадянина або держави в суді – це необхідність сплати органами прокуратури судового збору.

01 вересня 2015 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» [9], яким органи прокуратури зобов'язані сплачувати судовий збір при здійсненні представницьких повноважень.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» [10] видатки на сплату прокурорами судового збору не передбачені та не виділені.

Крім того, суди зайняли позицію, що відсутність необхідного бюджетного фінансування не є підставою для відстрочки, розстрочки або звільнення від сплати судового збору, а тому прокурори повинні сплачувати його у встановлених законом порядку і розмірі.

У зв'язку із скасуванням пільг на сплату судового збору та відсутністю необхідного фінансування на нього реалізація органами прокуратури конституційної функції представництва може стати декларативною.

Наприклад, втрачено можливість у Закарпатській області захистити інтереси держави шляхом визнання недійсними та скасування рішень Ужгородської міської ради, визнання недійсним договору оренди та повернення земельної ділянки площею 5,4 га вартістю майже 50 млн. грн., яка надана в користування приватному підприємству без проведення земельних торгів.

Втрачена можливість у Тернопільській області повернути з користування товариства, яке систематично не сплачує орендну плату, земельні ділянки загальною площею майже 186 га вартістю понад 10 млн. грн.

Через несплату судового збору втрачено можливість у Львівській області стягнути із суб'єкта господарювання на користь держави заборгованість зі сплати пайового внеску на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури у розмірі понад 1 млн. гривень.

Тільки за два місяці після прийняття вказаного закону судами повернуто (залишено без руху) 160 позовів, апеляційних та касаційних скарг прокурора. При цьому громадяни та держава втратили можливість відшкодувати кошти та повернути майно на суму понад 650 млн. грн. Площа неповернутих земельних ділянок сягає понад 2,1 тис. га.

За два місяці дії законодавчих змін щодо сплати органами прокуратури судового збору вони показали свою невиправданість. Державі завдано збитків набагато більше, ніж надійшло коштів від сплати судового збору.

При цьому слід звернути увагу на те, що захищаючи інтереси громадянина або держави в суді, прокуратура виконує функції їх представника, діє від їх імені. При цьому необхідно зазначити, що покладення обов'язків щодо сплати судового збору одночасно на представника і позивача, в інтересах якого він діє, не відповідає загальноєвропейським нормам та ускладнює доступ до правосуддя.

Вважаємо, що для забезпечення реалізації органами прокуратури конституційної функції представництва потрібні зміни до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення органів прокуратури від сплати судового збору або передбачити фінансування цих витрат у Державному бюджеті України на відповідний рік.

Маємо надію, що вказане питання буде вирішене найближчим часом.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
3. Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена Резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
4. Наказ 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 року № 6 гн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GP12040.htm](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12040.htm).
5. Статистична інформація про роботу прокурора у 2015 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
6. Стефанчук М.М. Обґрунтування прокурором наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді: актуальні питання правозастосування / М.М. Стефанчук // Вісник прокуратури. – 2015. – № 10. – С. 19–27.
7. Блажівський Є.М. Функції прокуратури України: відповідність європейським стандартам / Є.М. Блажівський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 21–28.
8. Бабкова В.С. Деякі проблеми визначення приводів та підстав представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді за новим Законом України «Про прокуратуру» / В.С. Бабкова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Випуск 2. – Том 3. – С. 141–145.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору: Закон України від 22 травня 2015 року № 484-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 33. – Ст. 323.
10. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28 грудня 2015 року № 80-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 5. – Ст. 37.