

УДК 343.163

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Олена ДРАГАН,

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
старший радник юстиції, заступник начальника
Департаменту Генеральної прокуратури України

АНОТАЦІЯ

У науковій статті проаналізовано питання, які виникають в організаційній роботі органів прокуратури України під час здійснення конституційної функції представництва інтересів держави в суді. Автор викладає своє бачення їх вирішення шляхом унесення змін до нормативних актів.

Ключові слова: організація роботи прокуратури, представництво інтересів держави в суді, прокурор, виконання судових рішень.

SOME QUESTIONS OF ORGANIZATION THE REPRESENTATION BY PUBLIC PROSECUTOR STATE'S INTERESTS IN THE EXECUTION OF COURT DECISIONS

Olena DRAHAN,

PhD in Law, Honored Lawyer of Ukraine,
Senior Counselor in Justice, Deputy Head
of the Department General Prosecution of Ukraine

SUMMARY

In this article were analyzed the questions that arise in the organizational work of public prosecutor in the exercise of the constitutional function of representing the interests of the state in courts. The author presents his vision of their solution.

Key words: organization of work of the prosecutor's office, representation of state interests in court, prosecutor, execution of court decisions.

Постановка проблеми. В Україні, відповідно до ст. 131-1 Конституції (в редакції Закону від 02.06.2016 № 1401-VIII), діє прокуратура, яка здійснює:

1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

У ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокуратура України становить єдину систему – це Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури, військові прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Генеральна прокуратура України є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних і місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури [2].

Актуальність теми дослідження. Конституційну функцію з представництва інтересів держави в суді здійснюють органи прокуратури, які входять до її системи в порядку, визначеному законом і в межах їхньої компетенції.

Очевидно, що результативність та ефективність діяльності з представництва багато в чому залежить від злагодженості роботи відповідних структурних підрозділів

і працівників прокуратур усіх рівнів, їхньої взаємодії. Як зазначає О.Г. Кучер, можна стверджувати, що взаємодія є головною та обов'язковою умовою (елементом) організації прокуратури [3].

Стан дослідження. Питання організації діяльності органів прокуратури щодо представництва інтересів громадян і держави досліджувались у працях таких науковців, як О.В. Антілогов, А.В. Гусарова, Т.О. Дунас, О.Г. Кучер, М.М. Руденко. Водночас сучасні реформаційні тенденції у сфері діяльності прокуратури вимагають перегляду наявних положень і пошуку нових підходів до питання організації діяльності прокуратури України [4].

Метою й завданням статті є аналіз нормативних документів з питань організації роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді та надання пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Порядок взаємодії органів прокуратури, їхніх структурних підрозділів з питань представництва інтересів держави в суді регламентовано відомчими документами, зокрема Регламентом Генеральної прокуратури України, затвердженим Наказом Генерального прокурора України від 12.04.2012 № 35 [5], галузевими наказами Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» (далі – галузевий наказ) від 28.05.2015 № 6гн [6], «Про заходи щодо вдосконалення представницької діяльності органів прокуратури» від 30.12.2014 № 156 [7], положеннями про структурні підрозділи та наказами про розподіл обов'язків між працівниками.

Наказом Генерального прокурора України від 22.12.2015 № 411 затверджено Положення про Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах Генеральної прокуратури України (далі – Положення про Департамент), яким указаний підрозділ керується у своїй діяльності [8].

Разом із тим реформування органів прокуратури упродовж останніх років і суттєві зміни в законодавстві щодо повноважень прокурора під час здійснення конституційної функції представництва зумовили структурні зміни, скорочення штатної кількості працівників. У зв'язку з оптимізацією органів прокуратури та приведенням її кількості до вимог Закону України «Про прокуратуру» відбулися зміни в структурі регіональних прокуратур і їхніх структурних підрозділах. Раніше в кожній області питаннями представництва займалися управління, у складі яких були відділи. Натепер тільки в 16 регіональних прокуратурах у напрямі представництва є управління, до складу яких входять 2 або 3 відділи: це відділ організації представництва, відділ забезпечення участі в судах і відділ представництва при виконанні судових рішень. Ще в 10 регіональних прокуратурах представницьку діяльність забезпечують відділи представництва без утворення управління, кількістю від 7 (Чернівецька область) до 15 осіб (Миколаївська область). Відділи представництва при виконанні судових рішень як окремі підрозділи є у 8 областях (від 3 до 6 осіб), а в інших областях питаннями виконання судових рішень опікуються працівники управління, виходячи з розподілу функціональних обов'язків. У Генеральній прокуратурі України кількість працівників відділу представництва при виконанні судових рішень становить 7 осіб.

У регіональних прокуратурах управління та відділи діють на підставі положень, які затверджуються наказом прокурора області. У кожному відділі місцевої прокуратури питаннями представництва опікуються як правило 1–3 працівники, відповідно до розподілу обов'язків, затверджених керівником місцевої прокуратури. Після затвердження Положення про роботу відповідного управління прокуратури області спрямовується до Департаменту Генеральної прокуратури України, де вивчається на предмет його відповідності вимогам галузевих наказів. За результатами вивчення в разі виявлення недоліків до регіональних прокуратур скеровуються відповідні зауваження. Так, за результатами опрацювання Положення про управління представництва інтересів громадянина або держави в суді прокуратури Херсонської області, встановлено невідповідність його окремих норм вимогам Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, у Положенні зазначалось, що «управління здійснює організаційне і методичне керівництво прокуратурами нижчого рівня», тоді як це суперечить положенням ч. 1 ст. 13 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої організація діяльності місцевої прокуратури належить до повноважень її керівника. Пунктом 5.3 Наказу Генерального прокурора України від 19.01.2017 № 15 на регіональні прокуратури покладається організаційне забезпечення прокуратур нижчого рівня, спрямування їхньої діяльності згідно з вимогами законодавства. Керівництво цими прокуратурами безпосередньо здійснюється їхніми керівниками, а не структурними підрозділами регіональної прокуратури.

Українською важливою є діяльність прокурорів щодо представництва при виконанні судових рішень, оскільки тільки з реальним виконанням рішення досягається кінцева мета представництва, викладена в п. 19 галузевого наказу, – фактичне поновлення законних інтересів держави, реальне відшкодування завданих їй збитків. Так, за даними звіту про роботу прокурора за 12 місяців 2017 року, судові рішення за позовами прокурорів реально виконано на

9,2 млрд. грн., що майже на 3 млрд. більше, ніж у 2016 році; задоволено понад 2300 скарг прокурорів на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби, внесених у порядку відомчого контролю; 84 – поданих прокурорами до суду. Розпочато 145 кримінальних проваджень з питань виконання судових рішень [9].

Правовою основою діяльності органів прокуратури при здійсненні представництва на стадії виконання судових рішень є Конституція України, процесуальні кодекси, Закони України «Про прокуратуру», «Про виконавче провадження», накази Генерального прокурора України тощо.

Законом України «Про прокуратуру» (ч. 6 ст. 23) передбачено, що під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом і законом, що регулює виконавче провадження, звертатися до суду з позовом (заявою, поданням); вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; брати участь у розгляді справи; подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках і порядку, визначених кримінальним процесуальним законом; брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться в матеріалах справи чи виконавчого провадження. У разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

Більш детально питання організації роботи, взаємодії структурних підрозділів щодо представництва інтересів держави в суді містяться в галузевому наказі Генерального прокурора України. Відповідно до п. 14 галузевого наказу, керівники прокуратур усіх рівнів зобов'язані вживати заходів, спрямованих на своєчасне й реальне виконання судових рішень, постановлених за позовами, заявами прокурорів та у справах, де прокурором здійснювалось представництво в суді, забезпечувати належне представництво інтересів держави при виконанні судових рішень.

Оскільки не в кожному випадку примусове виконання рішення відбувається за місцем знаходження прокурора, який пред'явив позов, реальне поновлення порушених прав громадян та інтересів держави можливе лише в разі забезпечення належної взаємодії між прокурорами всіх рівнів, у тому числі різних регіонів.

У зв'язку з цим, відповідно до п. 6.9 галузевого наказу, у разі постановлення судового рішення не за місцезнаходженням прокуратури, яка пред'явила позов, обов'язок отримувати виконавчий документ покладено на прокурора, який забезпечував участь у суді. При цьому, якщо виконавчий документ підлягає виконанню за місцем знаходження прокурора, який здійснював участь у суді й отримав виконавчий документ, цьому прокуророві необхідно звертати його до виконання уповноваженому органу, про що невідкладно повідомляти прокурора, який пред'явив позов. В іншому випадку виконавчий документ направляється прокурору за місцем виконання рішення для подальшого звернення до виконання. Водночас зазначене положення наказу може призвести до порушення на практиці встановленого законом тримісячного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання.

Вирішити вказане проблемне питання можливо шляхом унесення змін до галузевого наказу, якими передбачи-

ти, що в кожному випадку обов'язок щодо пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання покладатися на прокурора, який забезпечував участь у суді. У свою чергу, про направлення виконавчого документа до відповідного органу державної виконавчої служби варто повідомляти прокурора за місцем виконання рішення та прокурора, за позовом якого воно постановлене.

Пунктом 14.4 галузевого наказу контроль за виконанням рішення суду, якщо воно виконується не за місцезнаходженням прокуратури, яка пред'явила позов, покладено також на відповідну прокуратуру за місцем виконання рішення. Аналогічний порядок передбачено й попереднім галузевим наказом від 28.11.2012 № 6гн. Така детальна регламентація дій різних підрозділів сприяє їхній злагодженій роботі та взаємодії.

З метою своєчасного виконання судового рішення серед інформації, що надається прокурору за місцем виконання рішення, доцільно розширити перелік документів, які скеровуються, такими: копію заяви про примусове виконання рішення; дані щодо майнового стану боржника (наявність зареєстрованого рухомого чи нерухомого майна, відкритих рахунків у банківських установах); відомості про судові ухвали щодо вжиття заходів забезпечення позову, стан їх виконання; за наявності інформацію про кримінальні провадження й результати їх розгляду тощо.

Відповідно до Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженої Наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5 (у редакції Наказу Міністерства юстиції України від 29.09.2016 № 2832/5), відділу примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України підвідомчі рішення, за якими, зокрема, сума зобов'язання становить двадцять і більше мільйонів гривень або еквівалентну суму в іноземній валюті [10].

На практиці учасником виконавчих проваджень з виконання таких рішень є Генеральна прокуратура України, яка, користуючись повноваженнями, визначеними ст. 19 Закону України «Про виконавче провадження» [11], ознайомлюється з їх матеріалами та за наявності підстав оскаржує незаконні рішення, дії або бездіяльність державних виконавців у встановленому законом порядку.

На жаль, прокурори нижчого рівня не завжди інформують Генеральну прокуратуру України про направлення, у тому числі стягувачами, на примусове виконання рішень указаної категорії, постановлених за їхніми позовами, заявами та у справах, де прокурором здійснювалось представництво в суді, що може призвести до пропуску строків на оскарження рішень у разі їх неправомірності.

Одним зі шляхів вирішення цієї проблеми є доповнення галузевого наказу таким положенням: «... Участь у виконавчих провадженнях, які перебувають на виконанні в структурному підрозділі Мін'юсту України, що здійснює примусове виконання рішень, забезпечувати підрозділам Генеральної прокуратури України, уповноваженим на здійснення представництва інтересів держави при виконанні судових рішень. Участь у виконавчих провадженнях, які перебувають на виконанні в управліннях державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції, забезпечувати підрозділам регіональних прокуратур, уповноваженим на здійснення представництва при виконанні судових рішень».

У рішенні у справі «Янголенко проти України» (справа № 14077/05 від 10.12.2009) Європейський суд з прав людини зазначив, що провадження в суді та виконавче провадження є, відповідно, першою і другою стадіями загального провадження. Тобто виконавче провадження не має бути відокремлене від судового, і ці обидва провадження мають розглядатись як цілісний процес [12]. Отже, організація

роботи органів прокуратури на стадії виконання судових рішень і їх належна взаємодія є основним важелем представницької діяльності, оскільки фактичне поновлення порушених прав держави відбувається саме у виконавчому провадженні.

Натепер процесуальний статус прокурора під час здійснення конституційної функції представництва інтересів держави в суді визначено новими процесуальними кодексами, які прийняті Верховною Радою України 03.10.2017 [13], а саме Господарським процесуальним кодексом України (ст. 4, 53, 55) [14], Цивільним процесуальним кодексом України (ст. 4, 56, 57) [15], Кодексом адміністративного судочинства України (ст. 5, 53, 54) [16]; Законом України «Про прокуратуру» тощо.

При цьому повноваження прокурора, викладенні в ст. 23 Закону, не збігаються з положеннями ст. 131-1 Конституції, з якої виключені положення щодо захисту інтересів громадянина в суді, та окремими положеннями нових процесуальних кодексів.

Висновки. Підсумовуючи наведене, необхідно зазначити, що якісна організація роботи неможлива без її регламентування нормативними документами. Натепер є нагальна потреба внесення відповідних змін до галузевого наказу, який прийнято ще у 2015 р., тобто до внесення 02.06.2016 змін до Конституції України та прийняття 03.10.2017 нових процесуальних кодексів, якими суттєво змінено обсяг повноважень прокурорів у сфері представництва інтересів держави.

Викладені вище пропозиції щодо змін до законодавства та нормативних актів Генерального прокурора є виключно авторським баченням вирішення окремих проблемних питань, пов'язаних із реалізацією функції представництва при виконанні судових рішень.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (з наступними змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.
3. Кучер О. Питання внутрішньої взаємодії органів прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 5. С. 18-21.
4. Стефанчук М.М. Поняття та складові елементи організації діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. Вип. 38 (2). С. 82-86. URL [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_38\(2\)_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_38(2)_22).
5. Регламент Генеральної прокуратури України, затверджений Наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 р. № 35. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/reggp.html?id=8912>.
6. 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. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
7. Про заходи щодо вдосконалення представницької діяльності органів прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 30 грудня 2014 р. № 156. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/1nordoc.html>.
8. Положення про Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах Генеральної прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 22 грудня 2015 р. № 411. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>.
9. Статистичний звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2017 р. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.

10. Інструкція з організації примусового виконання рішень: Наказ Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 р. № 512/5 (у редакції Наказу Міністерства юстиції України від 29 вересня 2016 р. № 2832/5). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12>.

11. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Янголенко проти України» (заява № 14077/05) від 10 грудня 2009 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_533.

13. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2147%D0%B0-19/print>.

14. Господарський процесуальний кодекс України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. Голос України. 28.11.2017. № 221–222.

15. Цивільний процесуальний кодекс України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. Голос України. 28.11.2017. № 221–222.

16. Кодекс адміністративного судочинства України в редакції від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. Голос України. 28.11.2017. № 221–222.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Драган Олена Василівна – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, старший радник юстиції, заступник начальника Департаменту Генеральної прокуратури України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Drahan Olena Vasylivna – PhD in Law, Honored Lawyer of Ukraine, Senior Counselor in Justice, Deputy Head of the Department General Prosecution of Ukraine

dragan_ov@ukr.net

