



УДК 347.963

**С. Гриненко,**старший прокурор відділу Головного управління представництва в суді,  
захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень  
Генеральної прокуратури України, молодший радник юстиції**Ю. Жилінська,**студент 4-го курсу  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПРЕДСТАВНИЦЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ НА ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ

Євроінтеграційні прагнення України зобов'язують нашу державу здійснювати масштабні реформи правоохоронної системи згідно із зобов'язаннями перед Радою Європи. При цьому, не дивлячись на окремі заяви, що прокуратура виступає проти перегляду її функцій та напрямів діяльності, важливість та необхідність зазначених перетворень – революційних змін – є очевидною [1].

В Україні запроваджено низку заходів щодо реформування прокуратури. Так, у 2001 році були внесені зміни, що обмежували повноваження по здійсненню нагляду за законністю судових рішень, порушення дисциплінарних проваджень у відношенні суддів. У 2003 році обмежено право здійснювати нагляд за виконавчим провадженням. У 2012 році встановлено вичерпний перелік підстав для перевірок та порядок їх проведення, можливість оскарження у судовому порядку постанов про проведення перевірок, оптимізовано акти прокурорського реагування та інше [2].

Заключним етапом реформування органів прокуратури є робота групи, створеної Президентом України у 2011 році з питань реформування прокуратури та адвокатури [3], головним завданням якої було надання пропозицій голові держави щодо реформування прокуратури та адвокатури відповідно до загально визначених міжнародних демократичних стандартів.

Результатом роботи групи є проект Закону України «Про прокуратуру»

(далі – проект Закону), який у серпні поточного року направлено на експертизу до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії). З його змісту вбачається, що за прокуратурою залишено лише одну функцію у поза кримінальній сфері – представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом. При цьому повноваження прокурора при здійсненні нагляду поза межами кримінальної сфери трансформовано у складову представницької діяльності – досудовий збір матеріалів з метою визначення підстав для здійснення представництва.

Така оптимізація повноважень максимально наближена до вимог європейських стандартів у цій сфері (Резолюції ПАРЕ 1466 (2005) та 1755 (2010); Рекомендації ПАРЕ 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» [4;5;6]) та міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною.

Детальний аналіз положень проекту Закону дозволяє зробити висновок, що наглядовий орган держави поступово трансформується з пострадянської у модель, яка відповідає сучасному етапу розвитку України.

Так, у прокуратурі радянського періоду законність сприймалась як метод державного управління. Ця категорія була закріплена і у Конституції СРСР. Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР» 1979 року повністю відтворював поло-





ження Конституції СРСР та у ст. 1 «Вищий нагляд за виконанням законів» та у ст. 22 «Завдання загального нагляду» визначив предметом прокурорського нагляду: Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори повинні були здійснювати вищий нагляд за точним одноманітним виконанням законів усіма міністерствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими та розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, посадовими особами, а також громадянами [7].

Нагляд також було збережено у законодавстві вже незалежної України. Так, у п. 9 Перехідних положень Конституції України 1996 року зазначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Питання здійснення прокурорської діяльності, у тому числі представництва, вже були предметами чисельних досліджень радянських вчених та сучасних науковців. Зокрема, представницька діяльність розглядалась у дослідженнях М.В. Косюти «Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави» (2002) [8], М.І. Мичка «Проблеми функціонування і організаційного устрою прокуратури України» (2002) [9], В.В. Сухоноса «Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики» (2009) [10]. Крім того, у цілій низці публікацій у періодичних виданнях, де підіймалися загальні питання представництва прокуратурою інтересів громадян і держави, у тому числі правові основи цього виду діяльності (Т. Дунас, Н. Зарудяна, В. Кириченко, М. Косюта, І. Марочкін, О. Михайленко, М. Руденко, М. Руденко, Н. Саволій, В. Сапунков, М. Сидоренко та ін.).

Проте сучасне реформування представницької діяльності спонукає до

аналізу відомчої нормативної бази та практики роботи прокуратури, формулювання пропозицій з вдосконалення нормативного регулювання цієї складової організації роботи, що є завданням даної статті.

Зі змісту проекту нового Закону прокуратура відмовляється від широких повноважень по здійсненню нагляду поза межами кримінальної сфери. Натомість акцент діяльності зміщується у бік повноти реалізації повноважень органами державної влади та контролю. Тим самим повністю викорінюється практика підміни зазначених органів у діяльності щодо дотримання законності в державі майже у всіх сферах суспільного життя.

У представницькій діяльності прокурори почали активно відходити від практики підміни органів контролю, у тому числі податкових органів та Пенсійного фонду України вже з 2011 року, оскільки останні майже повною мірою стали вживати цивільно-правових заходів щодо стягнення завданих державі збитків. Активізація роботи органів контролю стала можливою унаслідок принципової позиції прокуратури щодо дотримання законності в державі та вжиття заходів замість відповідного органу лише з одночасним ініціюванням питання про відповідальність винних працівників державних установ за неналежне виконання ними повноважень, а іноді взагалі бездіяльність щодо стягнення заподіяних збитків державі. Так, якщо у 2010 році за позовами прокурорів в інтересах органів ПФУ судами стягнуто 540 млн. грн., то за підсумками 2012 року дана сума суттєво зменшилась та склала трохи більше 300 млн. грн.

З цих же підстав зі статистичної звітності ф.П «Звіт про роботу прокурора» з питань представництва виключено окремий облік роботи прокурорів щодо здійснення позовної діяльності в інтересах ПФУ [11].

Аналогічна ситуація зі стягненням у судовому порядку заборгованості з обов'язкових платежів до бюджету.





Отже, переорієнтування діяльності прокуратури на представництво інтересів держави лише у випадках якщо їх захист 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 є досить прогресивною новелою, яка втілена у положеннях проекту нового Закону. Подальша реалізація даних положень дозволить прокуратурі зосередити значні зусилля на роботі органів державної влади та контролю, які «...мають взяти на себе всю повноту відповідальності за стан виконання законів на відповідній території або у галузі» [12], а не розпорозуватись виступаючи у судах «адвокатами» цих органів замість існуючих у них юридичних підрозділів та служб.

Необхідно зазначити, що збереження певних обсягів повноважень поза межами кримінального судочинства підтримано міжнародними інституціями. Зокрема, Кабінетом Міністрів Ради Європи зазначено, що «...не в змозі схвалити... такі ідеї, як обмеження ролі прокуратури рамками системи кримінального правосуддя. ... не знаходить підстав ... щоб ... обмежувати прокурорів у здійсненні функцій за межами сфери кримінального судочинства ...» (п. 3) [13].

В умовах реформування прокуратури для збереження та подальшого покращення ефективності здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді необхідні як структурні зміни у середині відомства, так і оновлення бази відомчого регулювання цієї діяльності. Ці процеси продиктовані об'єктивною необхідністю збереження прокуратури як потужної державної інституції, що була та залишається єдиним органом, який здатний, використовуючи наявні повноваження, змусити належно працювати органи державної влади та контролю на забезпечення законності в державі.

Питання визначення структури органів прокуратури проектом нового

Закону віднесено до повноважень Генерального прокурора України, лише вказано, що у центральному апараті утворюються підрозділи – головні управління та відділи, а у регіональних прокуратурах – управління та відділи.

Від створення оптимальної внутрішньої будови підрозділів представництва з чітким окресленням їх повноважень та критеріїв оцінки діяльності залежить ефективне виконання функції захисту інтересів громадян та держави в судах, у випадках, визначених законом.

На сьогодні Головне управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень (далі – Головне управління) включає в себе 2 управління (представництва інтересів громадян і держави у Верховному Суді України та вищих спеціалізованих судах; організації представництва), а також 2 самостійні відділи (організаційно-методичний і захисту інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин).

Ураховуючи, що наглядову діяльність поза кримінальною сферою трансформовано у складову представницької діяльності, з метою встановлення наявності підстав для здійснення представництва, як один з варіантів можна запропонувати наступне.

Створення у структурі існуючого Головного управління додаткових управлінь досудової підготовки матеріалів, а саме з питань захисту прав і свобод дітей, у сфері транспорту, екології, бюджету, земельних відносин, тобто за пріоритетами прокурорської діяльності. Зазначені управління доцільно наділити компетенцією щодо проведення перевірки з метою встановлення підстав для здійснення представництва. У подальшому матеріали передавати до управління участі у розгляді справ в судах.

Найважливішим аспектом організації вищевказаної роботи є зосередження створених управлінь у структурі одного – Головного управління, оскільки це забезпечить організаційну єдність у здійсненні діяльності, орієнтованої на кінцевий результат, та упередить від





необхідності вироблення додаткових механізмів взаємодії. Адже зайва самостійність підрозділів щодо здійснення діяльності з метою виконання однієї конституційної функції (у даному випадку представництво), а також відсутність логічного пов'язаних критеріїв оцінки ефективності їх діяльності спонукає лише до нарощування показників власної роботи.

За аналогічним принципом створити відповідні підрозділи у прокуратурах обласного рівня.

Схема «повного циклу» роботи в одному управлінні від здійснення перевірки до участі у суді та подальшого нагляду за виконанням судового рішення вже підтвердила свою життєздатність на прикладі роботи існуючого відділу захисту інтересів громадян та держави у сфері земельних відносин, що у структурі Головного управління.

Так, за даними статистики з 2011 року (часу створення відділу), вжитими органами прокуратури комплексними заходами (наглядовими та представницькими) реально повернуто з незаконного володіння 84,1 тис. га земель вартістю 6,1 млрд. грн., попереджено незаконне надання ще 121 тис. га вартістю 5,8 млрд. грн., що в рази більше ніж до створення цього відділу.

Досягнення таких позитивних результатів не було б можливим також без належного нормативного регулювання представницької діяльності на законодавчому та відомчому і міжвідомчому рівнях.

Якщо на законодавчому рівні здійснення представницької діяльності чітко врегульовано Конституцією України, проектом нового Закону та процесуальним законодавством, то відомче і міжвідомче нормативне регулювання зазнає суттєвих змін.

У зв'язку з цим необхідність завершення реформування органів прокуратури в частині реалізації її повноважень у позакримінальній сфері спонукає до аналізу відомчої нормативної бази та практики роботи прокуратури, формулювання пропозицій з вдосконалення

нормативного регулювання організації роботи з представництва.

На даний час головними відомчими нормативними актами, що регулюють представницьку діяльність, є накази Генерального прокурора України: № 1гн від 26.12.2011 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України», № 6гн від 28.11.2012 «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадян або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень», № 3/2гн від 4.10.2011 «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин», № 16гн від 1.11.2012 «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей», № 12гн від 12.04.2013 «Про особливості діяльності прокуратур з нагляду за додержанням законів у військовій сфері», 1/2гн від 11.07.2012 «Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом», а також вказівки та розпорядження Генерального прокурора України: № 58 від 10.07.2006 «Про удосконалення взаємодії структурних підрозділів з питань представництва у судах», № 42 від 18.03.2013 «Щодо підвищення ефективності нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері земельних відносин», № 1 від 9.07.2007 «Щодо покращення організації участі прокурорів у судах», № 90 від 11.10.2007 «Про деякі питання здійснення представництва в суді інтересів держави» [14].

Також наявні документи, що регламентують міжвідомчу взаємодію органів прокуратури з органами державної влади та контролю (порядки взаємодії).

Із прийняттям у подальшому проекту нового Закону у наявній редакції вищевказані документи підлягають ґрунтовній ревізії. Зміна підходів до здійснення представницької діяльності обумовлює вироблення якісно нового механізму її здійснення, оновлення нормативної бази, зміни критеріїв оцінки ефективності перегляду системи внутрішніх показників роботи.





Розроблення системи внутрішніх показників роботи з питань представництва є чи не найголовнішим питанням під час реформування цієї діяльності. Кількісні характеристики представницької діяльності повинні реально відображати результати роботи на даному напрямі. Їх розробка не повинна призвести до втрати інформативності звітності.

На сьогодні діє форма звітності про роботу прокурора (ф. П), затверджена наказом Генерального прокурора України № 121 від 28.11.2012 (з наступними змінами та доповненнями). Дана звітність складається з таблиць та додатків у яких, зокрема, окремо відображаються результати роботи органів прокуратури з питань представництва (позовна діяльність, участь у розгляді справ судами, оскарження незаконних судових рішень), правозахисної діяльності (з питань захисту прав громадян, інтересів держави, у сфері земельних відносин та при виконанні судових рішень, тощо) та інші.

Звітність відображає результати прокурорської діяльності у конкретних сферах суспільного життя (з питань оплати праці, у бюджетній, земельній сферах, з питань охорони навколишнього природного середовища, державних закупівель тощо). З урахуванням зміни пріоритетів у роботі прокурора, у зв'язку з розробкою вищевказаної нової редакції Закону України «Про прокуратуру», наявна форма звітності потребує перегляду.

Одним з найбільш прийнятних варіантів будови даної звітності є її структуризація, виходячи з повноважень контролюючих органів. При цьому необхідно забезпечити висвітлення «впливу» прокуратури на ефективність роботи контролерів з питань дотримання законності у сферах суспільного життя відповідно до кола наявних у них повноважень.

Дана структура відповідатиме змісту представницької діяльності у світлі вимог нового закону та надасть змогу повною мірою відобразити позовну діяльність не «скриваючи» її у загальних строках – «Усього».

Крім того, відображення результатів роботи у звіті є офіційною статистикою, а не оперативними даними з певною похибкою, адже не треба забувати і про людський фактор. Також розумне розширення представницької звітності по сферах діяльності органів контролю дозволить розвантажити регіони від вивчення та аналізу власної роботи на окремих напрямках (з питань захисту інвалідів, зовнішньоекономічної діяльності тощо) за терміновими завданнями центрального апарату, пов'язаними з виконанням доручень керівництва держави та Генеральної прокуратури України.

Підсумовуючи викладене, необхідно зауважити, що побудова прокуратури європейського зразка є складовим етапом на шляху становлення української держави відповідно до демократичних цінностей, визнаних європейською спільнотою. Водночас це складний процес, який вимагає вирішення низки важливих питань, у тому числі перегляду кола повноважень прокурора у позакримінальній сфері щодо глобальних структурних змін у прокуратурі та удосконалення нормативно-правової бази з питань регламентації її діяльності. Лише виважений підхід до вирішення цих питань дозволить пройти непростий шлях розпочатого реформування, оскільки цей процес має далекосяжну мету: створення моделі сучасної прогресивної прокуратури, що буде оплотом законності у державі [15].

**Ключові слова:** реформування, прокуратура, представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді.

*Стаття розкриває етапи реформування повноважень прокуратури поза кримінальною сферою. Зазначено ключові питання, вирішення яких дозволить забезпечити ефективну реалізацію конституційної функції прокуратури щодо захисту прав громадян та інтересів держави в суді, у випадках, визначених законом, в умовах триваючих змін у законодавстві. Звернуто увагу на особливості*





організації оптимальної моделі представницької діяльності.

Стаття раскрывает этапы реформирования полномочий прокуратуры вне уголовной сферы. Указаны ключевые вопросы, решение которых позволит обеспечить эффективную реализацию конституционной функции прокуратуры по защите прав граждан и интересов государства в суде, в случаях, предусмотренных законом, в условиях проходящих изменений в законодательстве. Обращено внимание на особенности организации оптимальной модели представительской деятельности.

Article opens stages of reforming of powers of prosecutor's office outside of criminal area. Key issues which decision will allow to provide effective realization of the constitutional function of prosecutor's office on protection of the rights of citizens and interests of the state in court, in cases stipulated by the law, in conditions of passing variations in the legislation are specified. It is paid attention to features of the organization of optimum model of representation activity.

#### Література

1. З виступу Генерального прокурора України Пшонки В.П. на семінарі «Інтеграційний курс України та реформування кримінальної юстиції відповідно до європейських стандартів 13 червня 2013 року» / Вісник прокуратури України № 6.2013. – С. 3–5.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI (Електронний ресурс). – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Розпорядження Президента України «Про робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури» № 362/2011-рп від 22.11.2011. (Електронний ресурс). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/gu/documents/14200.html>.

4. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» 5 жовтня 2005 року (Електронний ресурс). – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

5. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» (Електронний ресурс). – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

6. Рекомендація ПАРЕ 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» (Електронний ресурс). – Режим доступу : <https://www.coe.int/>.

7. А. Христофорівна «Законность как предмет деятельности российской прокуратуры» / Вісник Академії Генеральної прокуратури РФ № 6 (8) – 2008. – С. 16.

8. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах перебудови демократичної правової держави: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Косюта Михайло Васильович. – Одеська національна юридична академія. – О., 2002. – 467 с.

9. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Мичко Микола Іванович; Національна юридична академія України ім. Я.Мудрого. – Х., 2001. – 375 с.

10. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Сухонос Віктор Володимирович НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2009. – 462 с.

11. Наказ Генерального прокурора України № 121 від 28.11.2012 «Про затвердження звітності за формою № П «Звіт про роботу прокурора» та Інструкції з її складання» (Електронний ресурс). – Режим доступу : <https://www.gp.gov.ua>.

12. З виступу Генерального прокурора України на нараді з питань реформування органів прокуратури від 12.08.2013 (Електронний ресурс). – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_t=publications&\\_t=rec&id=125610&fp=70](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_t=publications&_t=rec&id=125610&fp=70).

13. Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law – Parliamentary Assembly Recommendation 1604 (2003) (Reply adopted by the Committee of Ministers on 4 February 2004 at the 870th meeting of the Ministers' Deputies) (Електронний ресурс). – Режим доступу : <https://www.coe.int>.

14. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України (Електронний ресурс). – Режим доступу : <https://www.gp.gov.ua>.

15. З виступу Президента України на урочистому зібранні з нагоди Дня працівників прокуратури. (Електронний ресурс). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/26209.html>.