

КАЧКАЛДА В. В.,
прокурор
(Бориспільська міжрайонна
прокуратура Київської області)

УДК 347.963

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ПРОКУРОРА З ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ У СУДІ

У статті на основі правового аналізу обсягу повноважень та форм діяльності прокурора з представництва ним інтересів громадянина або держави в суді виділяються основні та додаткові елементи організації діяльності прокурора у цій сфері. Зроблено висновок, що діяльність прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді має носити організований і системний характер. Запропоновано розділення загального обсягу роботи прокурора з реалізації функції представництва у суді на шість умовних блоків.

Ключові слова: представництво прокурором, організація роботи, захист прав та інтересів громадянина, функція представництва, процесуальні повноваження прокурора.

В статье на основе правового анализа объема полномочий и форм деятельности прокурора по представлению им интересов гражданина или государства в суде выделяются основные и дополнительные элементы организации деятельности прокурора в этой сфере. Сделан вывод, что деятельность прокуратуры по представительству интересов гражданина или государства в суде должно носить организованный и системный характер. Предложено разделение общего объема работы прокурора по реализации функции представительства в суде на шесть условных блоков.

Ключевые слова: представительство прокурором, организация работы, защита прав и интересов гражданина, функция представительства, процессуальные полномочия прокурора.

On basis of legal analysis of scope of powers and forms of activity prosecutor to submit them to interests of citizen or state in court distinguished primary and secondary elements of organization of activity of prosecutor in this area. It is concluded that activity of Prosecutor's Office to represent interests of citizen or state in court should be of an organized and systematic. Suggested division of total amount of work to implement functions of prosecutor representation in court for six conditional blocks.

Key words: representation of prosecutor, organization of work, protection of rights and interests of citizen, function of representation, procedural powers of prosecutor.

Удосконалення законодавчого регулювання процесуальних правовідносин в Україні стало істотним кроком у модернізації механізмів, що гарантують будь-якому учаснику судової діяльності права на справедливий, неупереджений і своєчасний розгляд і вирішення його справи. Одним із засобів забезпечення таких гарантій є представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді.

Вирішення виникаючих у суспільстві правових конфліктів здійснюється шляхом реалізації прокуратурою представницької функції, зокрема у визначених законом процесуальних формах (цивільне, господарське та адміністративне судочинство).



Відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України у випадках, визначених законом, прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді і може це робити на будь-якій стадії цивільного (адміністративного, господарського) процесу. У цьому сенсі також слід зазначити, що юридичний інтерес прокурора до процесу завжди має державницький характер. Через захист інтересів держави прокурор захищає права, свободи громадянина та інтереси суспільства, і навпаки, забезпечуючи дотримання прав, свобод громадянина та суспільства, він одночасно захищає державні інтереси. Зокрема, це є основною відмінністю прокурорського представництва в суді від інших видів представництва, особливо враховуючи: по-перше, його офіційно-публічний рівень, що базується на самостійній конституційній функції прокуратури; по-друге, його здійснення спеціальним органом (прокуратурою), який не має особистого інтересу та виступає від імені держави на користь громадянина, держави і суспільства.

Проте для забезпечення активного та ефективного застосування представницьких повноважень прокурором, необхідно належним чином організувати роботу прокуратури, що на практиці досить часто є проблемним.

Вказане засвідчує актуальність та практичне значення цієї теми дослідження, оскільки не безспірними залишаються питання методів, способів, форм організації роботи у сфері реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. Крім того, представницька діяльність прокуратури, будучи самостійним напрямком і функцією прокуратури, надалі тісніше пов'язується з іншими її функціями. Тому потребують висвітлення також й основні інтеграційні фактори представницької функції прокуратури.

Особливості організації діяльності прокурора з представництва інтересів громадянина або держави у суді неодноразово ставали предметом наукових дискусій таких вчених, як: Ю. Грошевий, А. Губська, В. Долежан, В. Кравчук, О. Кучер, А. Матвієць, Т. Мироненко, Г. Попов, М. Руденко, В. Сухонос, М. Якимчук та ін.

Метою цієї статті є виділення на основі правового аналізу обсягу повноважень та форм діяльності прокурора з представництва ним інтересів громадянина або держави в суді, основних та додаткових елементів організації діяльності прокурора у цій сфері.

Виходячи зі змісту статті 36-1 Закону України «Про прокуратуру» 1991 року, представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді – це здійснення прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Аналогічне визначення містить ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» 2014 року.

Разом з тим, комплексний аналіз нормативно-правового регулювання функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, особливо положень Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, доводить розширення представницьких повноважень прокурора, зокрема, позасудовою формою реалізації вказаної функції, повноваженнями щодо витребування, ознайомлення, безоплатного отримання копій документів, матеріалів органів публічної влади, державних та комунальних підприємств, установ, організацій тощо. З практичної точки зору законодавця це пояснюється тим, що фактично відбулося злиття двох конституційних функцій прокуратури «представницької» та «загальнонаглядової». Вказаним також пояснюється зміст п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, в якому законодавчо встановлено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами винятково у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді [1].

В. Кравчук – один із перших науковців, який зауважив про перспективи розвитку саме представницької функції прокуратури, як напряму прокурорської діяльності поза межами кримінальної сфери. Вказаний вчений обґрунтував поняття представницьких повноважень прокурора – тобто тих, які становлять обсяг правомочностей прокурора при здійсненні ним представництва інтересів громадянина або держави в суді на будь-якій стадії судового роз-



гляду. Представницькі повноваження реалізуються у цивільному, господарському та адміністративному судочинстві, подібним обсягом повноважень не наділений жодний суб'єкт права [2, с. 56]. Про це також зазначає М. Стефанчук та звертає особливу увагу на необхідності удосконалення нормативно-правового регулювання функції представництва інтересів громадянина або держави в суді органами прокуратури України, зокрема щодо досудового врегулювання спорів, визначення та обґрунтування прокурором підстав представництва, отримання прокурором письмової згоди від громадянина на представництво його інтересів у суді тощо [3, с. 21–23].

На нашу думку, вирішення проблем законодавчого регулювання функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді потребує тривалої нормотворчої роботи, що є довгостроковим завданням. Разом з тим, забезпечення ефективності реалізації представницької функції прокурора – вимога сьогодення. У цьому сенсі саме правильна організація роботи прокурора є єдиним шляхом до досягнення практичної ефективною представницької діяльності прокурора. Зокрема, можна виділити такі організаційні складові у вказаній сфері прокурорської діяльності: інформаційне забезпечення, під яким розуміється сукупність організаційних, матеріально-технічних та інших умов, а також дії працівників щодо цілеспрямованого пошуку, збору, обліку, накопичення, розподілу, опрацювання (аналізу, узагальнення), збереження та передачі інформації, необхідної для практичного використання [4, с. 28]; процесуальне забезпечення – вжиття заходів, у першу чергу, щодо забезпечення обґрунтування підстав представницької діяльності прокурора, доказів у справі та позову для гарантування подальшого виконання рішення суду; функціональне забезпечення – організаційні заходи, що пов'язані з правильним та чітким розподілом обов'язків в органах прокуратури, безпосередньою реалізацією процесуальних повноважень прокурора у вказаній сфері тощо.

Відповідно до пункту 2 наказу Генерального прокурора України «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 листопада 2012 року № 6гн основними завданнями представництва в суді є реальний захист та поновлення прав і законних інтересів громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження, а також захист інтересів держави, що порушуються або можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних і юридичних осіб, фактичне усунення порушень закону [5].

Значення участі прокурора у цивільному, адміністративному та господарському судочинстві в умовах сьогодення полягає у необхідності захисту інтересів держави та певної категорії громадян. Це обумовлюється актуальністю окремих категорій справ. Прокурор бере участь у розгляді справи з метою підкреслити резонансність спору та, головне, у зв'язку з важливістю результатів його розгляду для суспільства.

Успіх розгляду у суді позовної заяви (заяви) прокурора залежить від якості її підготовки та складання прокурором. У процесі підготовки матеріалів прокурору необхідно: 1) вивчити нормативно-правові акти, що регулюють спірні правовідносини; 2) визначити предмет і підстави позову, характер спірних правовідносин, склад сторін цих правовідносин, наявність вини відповідача; 3) перевірити достатність доказів, необхідних для обґрунтування позовних вимог, визначити належність і допустимість доказів; 4) з'ясувати можливість пред'явлення позову з огляду дотримання строків позовної давності, причин пропуску цього строку, обґрунтування можливості його поновлення; 5) визначити ціну позову; 6) вжити передбачених законом заходів до забезпечення позову. Вимоги до форми і змісту позовних заяв (заяв) визначені у процесуальних законах (КАС України, ЦПК України, ГПК України).

Організація роботи в органах прокуратури, в тому числі з представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді завжди перебуває в центрі уваги Генерального прокурора України, про що свідчить низка наказів.

З впровадженням комп'ютерного програмного комплексу «Єдина система статистики та аналізу роботи органів прокуратури України» [6], організаційна робота пов'язана з



реалізацією функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді фактично доповнилася необхідністю паралельного ведення відповідних електронних проваджень у системі ЄССА [7].

Облік роботи прокурора з питань представництва інтересів громадян і держави в судах здійснюється на підставі документів, що акумулюються у відповідних провадженнях. Щодо кожного позову, пред'явленого до суду, необхідно вести таке провадження, у якому зосереджувати копії позову, позовних матеріалів. Ведення належним чином наглядових проваджень спрощує облік, тому даному питанню необхідно приділяти особливу увагу.

Про результати розгляду справи в суді прокурор, який брав у ній участь, електронним зв'язком повинен повідомити прокуратуру, що пред'явила позов (заяву, подання), а також долучити до електронного наглядового провадження рішення суду та інші матеріали, які були предметом дослідження чи обговорення в суді [7].

Також прокурор, який брав участь у розгляді справи, повинен заповнити довідку про результати розгляду справи (його участь у розгляді справи), у якій вказується дата винесення судом судового рішення, його позиція щодо справи, робиться висновок про законність судового рішення. Крім того, пунктом 15 наказу № 6гн Генерального прокурора України передбачено, що у кожному випадку вступу прокурора у справу шляхом участі або внесення апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України, необхідно вести паперове наглядове провадження, у якому зосереджувати копії: копії позову (заяви, подання), матеріалів, що підтверджують заявлені вимоги; судових рішень, скарг чи інших процесуальних документів; тези виступу прокурора (у справах за позовами інших осіб), відомості про перебіг судового процесу; зауважень на протоколи судових засідань, заперечень інших учасників процесу; довідки про результати розгляду справи, погоджені з керівниками прокуратури (структурного підрозділу); дані про реальне виконання рішень суду, копії документів щодо примусового виконання рішення суду [6]. На нашу думку, важливо, щоб організаційна робота прокурора за цим напрямком була максимально автоматизована та переведена в електронне провадження без необхідності паперового дублювання, що у свою чергу сприятиме збереженню даних, можливості оперативного доступу до наглядових проваджень, економії матеріально-технічних ресурсів тощо.

Слід зазначити, що в літературі під організацією роботи в органах прокуратури розуміють комплекс (систему) заходів і дій, спрямованих на раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення і підтримання належних умов праці та організаційного порядку, а так само й нормального психологічного клімату в колективі з тим, щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури з реалізації завдань, функцій і повноважень, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, зокрема наказах і вказівках Генерального прокурора України [8, с. 7; 9, с. 75–80].

До основних елементів організації прокурорської роботи відносять: розподіл обов'язків між працівниками, прогнозування, планування, контроль виконання, аналіз та оцінку виконаної роботи. Додатковими елементами такої організації є: робота з кадрами, поширення позитивного досвіду, діловодство тощо. При цьому іноді контроль виконання, аналіз та оцінку виконаної роботи розглядають, як один із елементів її організації та виділяють додатково інформаційно-аналітичне забезпечення тощо [10].

Не вдаючись до дискусій, зазначимо: на практичному рівні вказані елементи організації роботи прокуратури співіснують у єдності, утворюють систему організаційно-управлінських заходів і дій, спрямованих на своєчасне якісне виконання завдань, поставлених перед прокуратурою, удосконалення прокурорської діяльності. При цьому потрібно пам'ятати: вказівкою Генерального прокурора України від 9 січня 2007 року № 1 «Щодо покращання організації участі прокурорів у судах» вимагається організувати представництво інтересів громадянина або держави в суді у прокуратурах таким чином, щоб було забезпечено на високому професійному рівні здійснення завдань, поставлених перед органами прокуратури,



а також закріпити на ділянці представництва інтересів громадян і держави у судах, як правило, досвідчених, відповідальних працівників, які мають достатній досвід роботи та практичні навички.

Не рідше, ніж раз на місяць проводити з молодими спеціалістами навчальні заходи з питань підвищення професійного рівня, знання судової практики, ораторської майстерності. Констатується, що головною причиною існуючих недоліків, зокрема недостатньою підготовленістю для участі в судових засіданнях (не вивчення справи, відсутність відповідних нотаток за матеріалами, недостатнє володіння та вміння правильно застосовувати на практиці знання матеріального і процесуального права), є серйозні упущення в організації роботи.

Як свідчить практика, на місцях керівниками прокуратур не дотримуються вимоги щодо закріплення за даною ділянкою найбільш досвідчених працівників. Досить складним є питання про визначення оптимальної кількості працівників для повної та ефективної реалізації представницьких повноважень на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Штат прокуратур місцевого рівня в Україні нараховує до 45 прокурорів прокуратур, а представницьку функцію виконують, як правило, лише декілька прокурорських працівників. Тобто існує суттєва невідповідність кількості працівників реальному навантаженню на цій ділянці роботи.

Підсумовуючи, зазначимо, що діяльність прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді має носити організований і системний характер. Прокурор зобов'язаний своєчасно й повно застосувати представницькі повноваження та забезпечити дотримання вимог закону на відповідній території, в тому числі й через прийняття судом за позовом прокурора законних і обґрунтованих рішень, реальне поновлення порушених прав та законних інтересів.

Таким чином, можна зробити висновок, що в організації представницької діяльності прокурора доцільно виділяти як основні, так і додаткові елементи. До основних елементів організації прокурорської роботи, зокрема й у представницькій сфері діяльності прокуратури, слід відносити: розподіл обов'язків між працівниками; прогнозування; планування; контроль виконання; аналіз та оцінку виконаної роботи. Додатковими елементами такої організації є: робота з кадрами; поширення позитивного досвіду; діловодство тощо. При цьому іноді контроль виконання, аналіз та оцінку виконаної роботи розглядають як один із елементів її організації та виділяють додатково інформаційно-аналітичне забезпечення тощо.

Вказане питання досить актуальне та має практичне значення, адже однією з вимог забезпечення активного та ефективного застосування представницьких повноважень щодо захисту інтересів громадянина або держави в суді є належним чином організована робота прокуратури.

Центральне місце в організаційному аспекті займає розподіл обов'язків між працівниками прокуратури при реалізації функції представництва у суді. На практиці, деякі керівники прокуратур вказують у наказі про розподіл обов'язків одного або декількох прокурорів прокуратур як відповідальних за цю роботу, але обсяг цієї ділянки значно ширший. Зокрема, загальний обсяг роботи з представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді, з певною мірою умовності, можна поділити на шість блоків: ініціювання прокурорського провадження з захисту у суді прав і законних інтересів громадянина або держави; участь у розгляді судами справ; підготовка апеляційних та касаційних скарг (нововиявлені обставини та перегляд судового рішення Верховним Судом України); заходи щодо виконання судових рішень за позовами прокурора; заходи щодо усунення порушень, що виникають у ході здійснення судочинства; звернення фізичних осіб із питань представництва їх інтересів у судах чи захисту прав виконання судових рішень, а також облік і звітність. Тож питання організації роботи з представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді має важливе практичне значення, і є перспективним напрямком для ґрунтовного наукового дослідження.



Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1697-VII // *Голос України* від 25.10.2014. – 2014. – № 206.
2. Кравчук В.М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади: [монографія] / В.М. Кравчук. – Тернопіль: Терно-граф, 2013. – 272 с.
3. Стефанчук М.О. Проблеми застосування нового законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді / М.О. Стефанчук // *Вісник Національної академії прокуратури України*. – 2014. – № 5(38). – С. 19–26.
4. Губська А.В. Діяльність прокурора щодо захисту інтересів громадян і держави у сфері транспорту шляхом застосування представницьких повноважень / А.В. Губська // *Вісник Національної академії прокуратури України*. – 2014. – № 5(38). – С. 27–33.
5. 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. – № 6гн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>.
6. Про впровадження комп'ютерного програмного комплексу «Єдина система статистики та аналізу роботи органів прокуратури України»: наказ Генерального прокурора України № 123 від 28 грудня 2011 року (зі змінами від 06 грудня 2012 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>.
7. Про заходи щодо вдосконалення представницької діяльності органів прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 30 грудня 2014 року. – № 156гн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>.
8. Дерев'янку В. Організація роботи з кадрами в органах прокуратури / В. Дерев'янку // *Віче*. – 2012. – № 8. – С. 7–9.
9. Матвієць А.А. Організація роботи прокуратури району (міста) з представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин / А.А. Матвієць // *Вісник Національної академії прокуратури України*. – 2010. – № 1. – С. 75–81.
10. Сибірцева Є.Ю. Організація представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві України / Є.Ю. Сибірцева // *Актуальні проблеми права, держави та юридичної науки: матеріали конференції*. – Тернопіль, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=1216.

КЛОК О. В.,

аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95:328.185 (477)

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються особливості реалізації антикорупційної реформи в Україні. Здійснено дослідження нормативно закріпленого механізму запобігання та протидії корупційним правопорушенням та виявлено існуючі його недоліки. Визначено найбільш ефективні спроби удосконалення антикорупційного законодавства шляхом внесення відповідних змін до його змісту.

Ключові слова: *корупційні адміністративні правопорушення, запобігання та протидія корупційним адміністративним правопорушенням, антикорупційне законодавство України.*

