

## Analysis of the powers of the prosecutor in carrying out representation of state interests in court

### Аналіз повноважень прокурора при здійсненні представництва інтересів держави в суді

Olena Dragan

#### Key words:

*reforms in the field of the prosecution, representation of the state interests by prosecutor, execution of the court rulings, powers of the prosecutors.*

#### Ключові слова:

*реформування органів прокуратури, представництво інтересів держави в суді, виконання судових рішень, повноваження прокурорів.*

**Вступ.** В Україні вже понад 15 років триває «перехідний етап» реформування прокуратури та узгодження її статусу і повноважень з Основним Законом держави. З прийняттям 03.10.2017 р. нових процесуальних кодексів постало питання: як змінились повноваження прокурорів під час здійснення представництва інтересів держави в суді.

**Актуальність** цього наукового дослідження зумовлена прийняттям нових процесуальних кодексів; невідповідності їх окремих положень чинному законодавству в частині повноважень прокурорів у разі здійснення представництва інтересів держави в суді та виконання судових рішень.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Ураховуючи, що питання щодо суттєвої зміни повноважень прокурорів при представництві інтересів держави в суді постало у жовтні 2014 р. ґрунтовні наукові дослідження не проводились. Разом із тим у своїх публікаціях їх розглядали О. Говоруха, М. Руденко, В. Стеценко, М. Стефанчук, О. Казак тощо.

**Цілями статті** є аналіз концептуальних законодавчих змін щодо повноважень органів прокуратури України під час здійснення конституційної функції представництва інтересів держави в суді; виокремлення проблем, які виникають у практичній діяльності; а також формулювання пропозицій щодо удосконалення правового регулювання у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 131-1 Конституції України<sup>1</sup>, в Україні діє прокуратура, яка здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом ( в редакції Закону від 02.06.2016 р. № 1401-VIII). Примітним є те, що ст. 131-1 розміщена в розділі VIII «Правосуддя», що опосередковано вказує на належність органів прокуратури до судової гілки влади.

За попередньою редакцією Конституції України, положення про організаційну структуру і функції органів прокуратури вміщувались у окремому розділі та відповідно до ст. 121 Основного Закону на органи прокуратури покладалась повноваження з представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

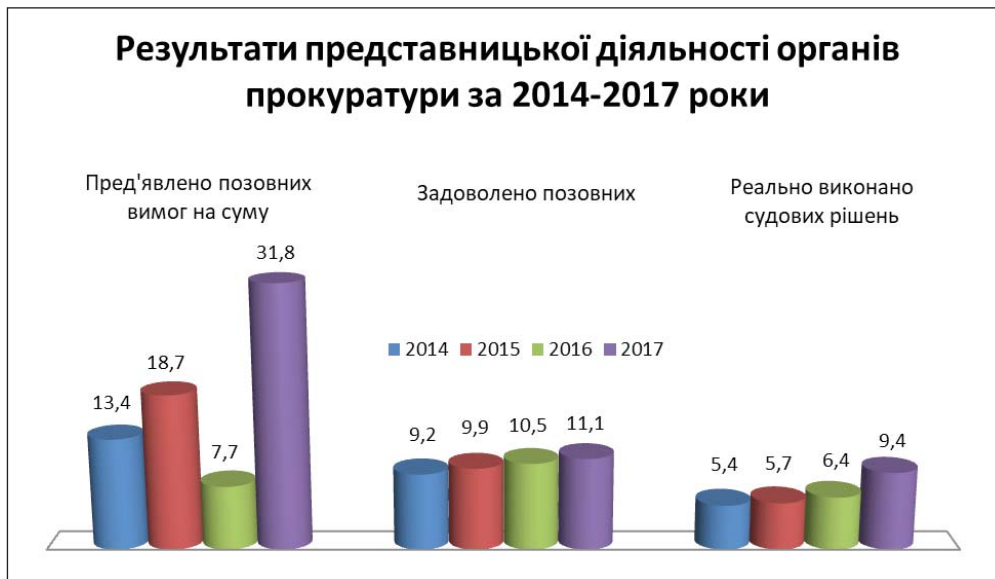
Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. (далі – Закон)<sup>2</sup>, представництво прокурором інтересів держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина та держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Притягнення особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності не вирішує питання відшкодування завданої державі шкоди чи повернення незаконно відчуженого майна. Це, як правило, мож-

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. (з наступними змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

<sup>2</sup> Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.

на здійснити лише за результатами вирішення відповідного спору в цивільному, адміністративному чи господарському судочинстві. При цьому повністю покладатися на органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування неможливо, оскільки нерідко посадові особи саме цих органів, якщо не є порушниками, то щонайменше своєю бездіяльністю потурають незаконним діям. Звичайно, очікувати від них вжиття заходів до усунення наслідків протиправної діяльності марно. І в такому разі дієвим механізмом захисту інтересів держави є інститут прокурорського представництва поза межами кримінального провадження. Позитивний ефект від його застосування підтверджується практикою. Так, за даними звіту про роботу прокурора за 12 місяців 2017 р. судами задоволено понад 4 тисячі позовів прокурорів на 10,5 млрд грн. Реально виконано судові рішення на суму 9,4 млрд грн. На користь сторін, в інтересах яких прокурор вступав у справу, присуджено 4,1 млрд грн. Скасовано понад тисячу незаконних судових рішень, що дало змогу попередити втрати держави на суму 898 млн грн. Загалом за вжитими прокурорами цивільно-правовими заходами на користь громадян та держави присуджено 14,8 млрд грн.



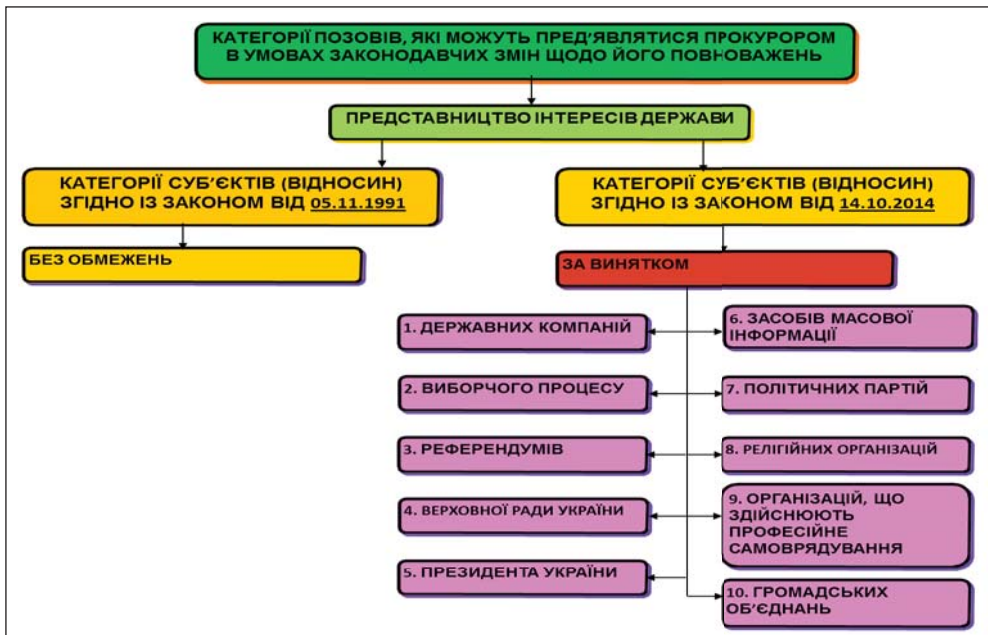
Найбільше приділялася увага захисту інтересів держави у сфері земельних відносин – за позовами прокурорів задоволено вимог і добровільно сплачено понад 8,6 млрд грн. Площа повернутих земель і земель, незаконне надання яких попереджено, становить 98 тис. га<sup>3</sup>. Прокурорами пред'являються позови і щодо захисту навколишнього природного середовища, відшкодування збитків, завданих державі кримінальними та корупційними правопорушеннями, щодо повернення державі незаконно відчуженого чи переданого в користування державного та комунального майна тощо.

Повноваження прокурора поза межами кримінального судочинства починаючи з 1991 р., суттєво змінювалися і спрямовані на зменшення його ролі в суді. Так, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» в редакції 1991 р., а також чинних на той час редакцій Цивільного процесуального кодексу України та Арбітражного процесуального кодексу України, прокурор, на відміну від інших учасників судочинства, мав право ініціювати перегляд справи в порядку судового нагляду шляхом внесення протесту на рішення, ухвалу чи постанову суду без обмеження будь-яким строком із часу винесення судового рішення. Прокурор мав право витребувати із суду будь-яку справу або категорію справ, за якими судові рішення набрали законної сили, та зупинити виконання відповідного рішення до закінчення провадження у справі.

Із прийняттям у 1996 р. Конституції України до Закону України від 05.11.1991 р. «Про прокуратуру» та процесуального законодавства були внесені зміни, якими зазначені вище повноваження прокурора анульовано. У подальшому з урахуванням досвіду функціонування прокуратури в європейських державах, стандартів Ради Європи, а також висновків та рекомендацій, які надавалися Венеціанською комісією щодо законопроектів із реформування прокуратури України, було прийнято Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. (далі – Закон), ст. 23 якого визначено підстави та межі представництва інтересів громадянина або держави, форми такої діяльності та відповідні повноваження, а ст. 24 – розмежовано компетенцію прокурорів різного рівня. При цьому обмеження щодо здійснення представництва стосуються

<sup>3</sup> Звіт статистичної інформації про роботу прокурора за 12 місяців 2017 р. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.

не лише підстав, але й виокремлення певних категорій правовідносин та суб'єктів, у спорах щодо яких прокурор не може брати участь.



Для розуміння терміна «інтереси держави» необхідно звернутися до Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. в справі № 1-1/99<sup>4</sup>, згідно з яким це оціночне поняття і прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту.

Однак самостійність у визначенні державних інтересів не означає всюдозволеність, оскільки, звертаючись до суду, прокурор має обґрунтувати наявність підстав для здійснення представництва. При цьому прокурори здійснюють свої повноваження під судовим контролем, оскільки саме суд підтверджує наявність підстав для представництва та оцінює правильність визначення прокурором уповноваженого державою органу на здійснення конкретних функцій у правовідносинах, пов'язаних із захистом її інтересів.

У вересні 2016 р. набрали чинності зміни до Конституції України, відповідно до яких прокурори продовжують виконувати функцію представництва інтересів держави в суді (Закон від 02.06.2016 р. № 1401-VIII).

Функція представництва здійснюється з дотриманням основних європейських принципів. Вона, по-перше, є публічною, оскільки прокурор попередньо, до звернення до суду, повідомляє про це відповідного суб'єкта владних повноважень, а судовий процес є відкритим для участі громадськості.

По-друге, ці повноваження реалізуються з дотриманням принципу субсидіарності. Прокурор представляє у суді інтереси держави лише у випадках, коли органи державної влади, органи місцевого самоврядування чи інші суб'єкти владних повноважень не здійснюють або неналежним чином здійснюють їх захист, а також у разі відсутності таких органів. Отже, виключно прокуратура може гарантовано допомогти захистити у суді порушені права, свободи чи інтереси у разі бездіяльності державних чиновників.

Нині процесуальний статус прокурора під час здійснення конституційної функції представництва визначено новими процесуальними кодексами, які прийняті Верховною Радою України 03.10.2017 р.<sup>5</sup>,

<sup>4</sup> Справа № 1-1/99 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). Конституційний Суд України. Рішення від 8 квітня 1999 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.

<sup>5</sup> 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>.

а саме Господарським процесуальним кодексом України (ст.ст. 4, 53, 55)<sup>6</sup>, Цивільним процесуальним кодексом України (ст.ст. 4, 56, 57)<sup>7</sup>, Кодексом адміністративного судочинства України (ст.ст. 5, 53, 54)<sup>8</sup>; Законом України «Про прокуратуру» та іншими. При цьому повноваження прокурора, викладенні у ст. 23 Закону, не збігаються з положеннями ст. 131-1 Конституції, з якої виключені положення щодо захисту інтересів громадянина в суді; окремими положеннями, викладеними у нових процесуальних кодексах, які передбачають вступ прокурора в справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, тільки до початку розгляду справи по суті. Основні положення щодо повноважень прокурорів під час здійснення представництва інтересів держави в суді та виконання судових рішень викладені у таблиці.

<b>Частина 3 статті 131-1 Конституції України</b>	представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом
<b>Частина 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру»</b>	прокурор здійснює представництво в суді законних 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 належать відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Наявність таких обставин обґрунтовується прокурором у порядку, передбаченому ч. 4 цієї статті.
<b>Стаття 24 Закону України «Про прокуратуру»</b>	Право подання документів представницького характеру надається: – позовна заява (заяви, подання) – Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам; – апеляційна чи касаційна скарги – прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, першим заступникам та заступникам керівників регіональних прокуратур; – заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України – Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних прокуратур; – змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом – прокурору, який її подав, або прокурор вищого рівня.
<b>Статті 4, 53, 55 Господарського процесуального кодексу України.</b>	Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, має обґрунтувати наявність підстав для здійснення представництва інтересів держави в суді.
<b>Статті 4, 56, 57 Цивільного процесуального кодексу України.</b>	Невиконання прокурором вимог щодо надання суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів держави має наслідком залишення без руху та/або повернення поданої ним позовної заяви.
<b>Статті 5, 53, 54 Кодексу адміністративного судочинства України.</b>	Прокурор, який бере участь у справі, несе обов'язки і користується правами сторони, крім права на укладення мирової угоди, та не може закінчувати справу примиренням.
<b>Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. № 1-1/99</b>	Прокурор або його заступник самостійно визначає і обґрунтовує в позовній заяві, в чому полягає порушення інтересів держави чи в чому є загроза інтересам держави

<sup>6</sup> Господарський процесуальний кодекс України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. Голос України. 2017. № 221-222 від 28.11.

<sup>7</sup> Цивільний процесуальний кодекс України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. Голос України. 2017. № 221-222 від 28.11.

<sup>8</sup> Кодекс адміністративного судочинства України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. Голос України. 2017. № 221-222 від 28.11.

При цьому прокурор не має будь-яких переваг чи привілеїв, а користується тими ж правами, як і інші сторони, що прямо передбачено законодавством. Крім того, процесуальна діяльність прокурора обмежена тим, що він не має права завершувати справу примиренням чи мировою угодою. Особливість процесуального статусу прокурора полягає в тому, що, дотримуючись принципів незалежності судів та рівності сторін процесу, прокурор висловлює свою правову позицію та вчиняє процесуальні дії самостійно, незалежно від волі інших учасників процесу. Це гарантує забезпечення захисту державних інтересів у разі зловживань своїми процесуальними правами державних органів, які й мали б захищати державу.

Представництво прокурором інтересів держави не закінчується після постановлення судом остаточного рішення у справі, набрання ним законної сили. Адже з метою реального поновлення законності законодавством передбачено завершальну стадію судового провадження – виконавче провадження (ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження») <sup>9</sup>.

У рішенні у справі «Янголенко проти України» (справа № 14077/05 від 10.12.2009 р.) Європейський суд із прав людини зазначив, що провадження у суді та виконавче провадження є, відповідно, першою і другою стадією загального провадження. Таким чином, виконавче провадження не має бути відокремлене від судового, ці обидва провадження мають розглядатись як цілісний процес <sup>10</sup>.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про виконавче провадження», прокурор є учасником виконавчого провадження. П. 2 ч. 1 ст. 26 цього Закону передбачено, що виконавець розпочинає примусове виконання рішення на підставі виконавчого документа за заявою прокурора у разі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Подаючи заяву до органів Державної виконавчої служби про примусове виконання судового рішення, прокурор представляє інтереси стягувача (фактично виступає його представником) і в подальшому зобов'язаний ефективно використовувати права, передбачені ст. 19 Закону України «Про виконавче провадження»: це право на ознайомлення з матеріалами виконавчого провадження; участь у вчиненні виконавчих дій; оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця відповідному керівнику державної виконавчої служби чи до суду тощо.

За даними звіту статистичної інформації про роботу прокурора, за 12 місяців 2017 р. задоволено понад 2 300 скарг прокурорів на дії державних виконавців, внесених у порядку відомчого контролю та 84 – поданих прокурорами до суду. Розпочато 145 кримінальних проваджень із питань виконання судових рішень.

Нині перед органами прокуратури у процесі здійснення представництва інтересів держави в суді поставили питання, які потребують вирішення, у тому числі, шляхом внесення змін до законодавства.

По-перше, питання сплати органами прокуратури судового збору при зверненні до суду ставить організацію цієї роботи у залежність від виділення з державного бюджету коштів у сумі, достатній для забезпечення повноцінної представницької діяльності. Натомість несплата прокурором судового збору може призвести до пропуску строків на звернення до суду і оскарження незаконних судових рішень та втрати можливості відновлення порушеного права назавжди.

По-друге, прокурорів нині обмежено у правах та повноваженнях зі збору доказової бази на підтвердження своїх доводів. Відсутність такого права не лише позбавляє прокурора змоги довести протиправність дій (бездіяльності) особи, але й у необхідних випадках – належного обґрунтування поважності причин пропуску строків позовної давності, а також для оскарження судових рішень. За відсутності матеріалів прокурор не має змоги зробити висновок щодо належного виконання суб'єктом владних повноважень своїх функцій, а останній не зацікавлений надавати відповідну інформацію. За таких обставин інші суб'єкти правовідносин: громадяни, підприємства і їх представники – мають більше переваг та повноважень, ніж прокурор, який покликаний державою захищати її інтереси, на отримання від органів влади і контролю інформації та документів відповідно до законів України «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Це питання може бути вирішеним у разі наділення прокурора повноваженнями зі збору доказів на тому ж рівні, що й адвокатів. Нині на розгляді у Верховній Раді України перебувають законопроекти, які можуть вирішити зазначені питання. А саме від 19.02.2016 р.

<sup>9</sup> Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

<sup>10</sup> Справа «Янголенко проти України» (Заява N 14077/05) Європейський суд з прав людини, Міжнародні суди; Рішення, Справа від 10.12.2009. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974\\_533](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_533).

№ 4118 «Про внесення доповнень до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення від сплати судового збору органів прокуратури»<sup>11</sup>; від 19.02.2016 р. № 4118 «Про внесення доповнень до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення від сплати судового збору органів прокуратури»<sup>12</sup>. Сподіваємось, що ці законопроекти будуть прийняті Верховною Радою України найближчим часом.

## Анотація

У статті досліджено питання щодо зміни повноважень прокурорів під час здійснення представництва інтересів держави в суді у процесі реформування органів прокуратури. Розглядаються та аналізуються останні новели в законодавстві в частині, яка стосується діяльності прокурорів; наводяться статистичні дані та пропонуються шляхи вирішення проблем, які виникають у практичній діяльності, у тому числі і шляхом законодавчих змін.

## Summary

In this article the author studies the issue of changes to the powers of prosecutors in carrying out representation of the interests of the State in court in the course of reform of the bodies of the Prosecutor's Office. The latest novelties in legislation in the part which deals with the activities of prosecutors; provides statistical data and solutions to problems that arise in practice, including by legislative changes are examined and analyzed.

## Використана література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (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. Статистичний звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2017 р. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.
4. Справа № 1-1/99 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). Конституційний Суд України. Рішення від 8 квітня 1999 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.
5. 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>.
6. Господарський процесуальний кодекс України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. Голос України. 2017. № 221-222. 28.11.
7. Цивільний процесуальний кодекс України в редакції від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. Голос України. 2017. № 221-222. 28.11.
8. Кодекс адміністративного судочинства України в редакції від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. Голос України. 2017. № 221-222. 28.11.
9. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.
10. Справа «Янголенко проти України» (Заява N 14077/05) Європейський суд з прав людини, Міжнародні суди; Рішення, Справа від 10.12.2009. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974\\_533](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_533).
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури): проект Закону від 23 вересня 2016 р. № 5177. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60096](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60096).
12. Про внесення доповнень до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення від сплати судового збору органів прокуратури: проект Закону від 19 лютого 2016 р. № 4118. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58241](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58241).

<sup>11</sup> Про внесення доповнень до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення від сплати судового збору органів прокуратури: проект Закону від 19 лютого 2016 р. № 4118. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58241](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58241).

<sup>12</sup> Про внесення доповнень до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення від сплати судового збору органів прокуратури: проект Закону від 19 лютого 2016 р. № 4118. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58241](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58241).

**Olena Dragan,**

*Deputy Head of the Department for support of the prosecution and representation on behalf of the State in courts,*

*Senior counselor in justice,*

*Ph.D in Law, Honored Lawyer of Ukraine*