



СЕКЦІЯ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163

ІНІЦІЮВАННЯ ПРОКУРОРОМ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

Казак О.А., провідний науковий співробітник
відділу досліджень проблем діяльності прокуратури
щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді,
радник юстиції
Науково-дослідний інститут
Національної академії прокуратури України

У статті висвітлено проблеми організації представницької діяльності прокурора щодо ініціювання перегляду судових рішень, що стосуються законних державних інтересів.

Ключові слова: представницька функція, ініціювання перегляду, апеляційна, касаційна скарга, прокурор, інтереси держави.

В статті освіщені проблеми організації представительської діяльності прокурора при ініціюванні перегляду судових рішень, касаючих законних державних інтересів.

Ключевые слова: представительская функция, инициирование пересмотра, апелляционная, кассационная жалоба, прокурор, интересы государства.

Kazak O.A. INITIATION BY PROSECUTOR TO REVIEW COURT DECISIONS RELATED TO LEGAL INTERESTS OF STATE

The article highlights problems of activity management of prosecutor as to initiation to review court decisions related to legal interests of state.

Key words: representative capacity, review initiation, appeal, cassation appeal, prosecutor, state interests.

Постановка проблеми. Всі державні органи влади в Україні нині знаходяться в стані реформування. Реформи не оминули й організацію діяльності органів прокуратури України. Однією з конституційних функцій прокуратури є представництво інтересів громадянина або держави у суді. Ця функція зазнала суттєвих змін у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру». Закріплені у новому законі повноваження прокурора з реалізації представницької функції значно вужчі, ніж раніше. Реалізація прокурором представницької функції ускладнилась й законодавчими змінами, внесеними до інших нормативно-правових актів України. Існує необхідність вивчення проблем здійснення прокурором окремих форм представництва законних державних інтересів із метою винайдення нових шляхів їх вирішення для підвищення ефективності реалізації повноважень прокурора у цьому напрямку.

Ступінь розробленості проблеми. Значна увага дослідженню функції представництва прокурором законних інтересів держави в суді приділялась такими ученими, як: М.М. Говоруха, В.В. Долежан, Т.О. Дунас, О.С. Іщук, П.М. Каркач, М.В. Косюта, О.Г. Кучер, І.Є. Марочкін, Н.С. Наулік, О.П. Натрус, М.М. Стефанчук та іншими.

Метою статті є дослідження проблем ініціювання прокурором перегляду судових рішень, що стосуються законних інтересів держави.

Виклад основного матеріалу. Однією із конституційних засад здійснення судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду (пункт 8 частини 3 статті 129 Конституції України) [1]. Ця засада отримала подальше закріплення і в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» – стаття 14 Право на оскарження судового рішення [2].

Привертає до себе увагу наукова позиція М.І. Сірого, який всю різноманітність систем перегляду судових рішень розділяє на дві основні групи – системи, що побудовані на демократичних засадах, і системи, що обслуговують недемократичні політичні режими. В основу побудови демократичних систем ним закладено три базових об'єктивних чинника:

– необхідність забезпечення умов для розсудливого (без зайвої суєти, надмірних емоцій та крайнощів) розгляду правових спорів у судах першої інстанції по суті;

– необхідність судового тлумачення спірних правових положень;

– необхідність поновлення провадження в справі в разі виявлення після її розгляду нових важливих доказів, як абсолютно нових, так і тих, що вказують на помилковість прийняття судом до уваги відповідних фактичних даних при розгляді й вирішенні цієї справи.

Погоджуємось з думкою М.І. Сірого, що наведені чинники ніяк не пов'язані з рівнем кваліфікації суддів, з їх добросовісністю, порядністю чи сумлінністю. Їх існування є об'єк-

тивним і має враховуватись при побудові системи перегляду судових рішень [3].

Як правило юридичні та фізичні особи звертаються до суду за захистом порушених, невизнаних або оспорюваних прав та інтересів. Тому після судового вирішення спору нерідко одна зі сторін залишається невдоволеною рішенням. Крім того, розділяємо погляди М.І Сірого, що якою б не була система правоутворення в суспільстві, побудувати її в сучасних умовах «розвиненого» юридичного регулювання так, щоб повністю усунути всі елементи нечіткості й неузгодженості правових норм неможливо. А тому при застосуванні спірних норм права об'єктивно виникає потреба в їх судовому тлумаченні, оскільки правосуддя не може зупинятись, очікуючи появу нових більш досконалих і чітких норм права, недопустимою також є відмова в правосудді за цих підстав. Тобто, якщо розгляд судової справи ґрунтується на нормі, що викликає спір відносно її тлумачення, то необхідно цей спір розв'язати. Це і є одним із завдань системи перегляду судових рішень [3].

Досить ґрунтовні дослідження способів оскарження судових рішень зроблено таким науковцем, як М.И. Штефан. Ним з'ясовано, що у зарубіжних країнах є звичайні та незвичайні способи оскарження рішень суду. Для застосування незвичайних необхідна спеціальна вказівка закону. А застосування звичайних способів обмежене лише передбаченими законом випадками. Одночасне застосування звичайного і незвичайного способів не допускається [4].

У Франції звичайні способи оскарження застосовуються щодо рішень, які не набрали законної сили. До них належать апеляція і відзив на заочне рішення. А до незвичайних належить (застосовуються щодо рішень, які набрали законної сили) касація. Аналогічна система оскарження до 1917 року існувала і в царській Росії. Незвичайним способом оскарження судових рішень притаманний формальний характер. Вони спрямовані на перевірку не суті справи, правильності її вирішення та обґрунтованості постановленого рішення, а лише її юридичної сторони – відповідності закону судового рішення в тій частині, яка оскаржується стороною. У Конституції Франції 1793 р. записано, що касаційний суд не розглядає справ по суті. Він виносить рішення лише з питань порушення форм судочинства і з явних порушень закону (ст. 99).

Подібно до французької організована система оскарження судових рішень в Бельгії, Італії, Іспанії, Португалії (з деякими відмінностями в деталях).

В Англії і США для оскарження судових рішень передбачений подвійний апеляційний порядок. Подвійна апеляція передбачена і законодавством інших європейських держав.

Функціонуючі системи оскарження судових рішень в Англії, Франції, США мали вплив на створення національних систем оскарження судових рішень в європейських та інших країнах світу.

Апеляція і касація передбачені також у регулюванні способів оскарження і перевірки судових рішень у ЦПК пострадянських дер-

жав, зокрема в Республіці Казахстан, Азербайджанській Республіці, Естонській Республіці.

Таким чином, із зробленого аналізу існуючих систем оскарження і перевірки судових рішень у зарубіжних країнах можна зробити висновки, що для апеляційної системи оскарження судових рішень характерними є: об'єкт оскарження – рішення, яке не набрало законної сили; апеляційний суд повторно розглядає справу, перевіряє як юридичну, так і фактичну її сторону в межах, визначених апеляційною скаргою і предметом рішення суду першої інстанції, дослідженням нових доказів і встановленням нових обставин; скасуванням рішень і надісланням справи на новий розгляд до суду першої інстанції або винесення нового рішення. Система касаційного оскарження судових рішень у цих країнах характеризується: 1) централізацією (для цього існують спеціальні судові органи); 2) принципом розгляду справи в межах, визначених скаргою, і лише щодо осіб, які подали скаргу; 3) обмеженими повноваженнями (можливість відмови у задоволенні скарги або скасування рішення з надісланням справи на новий розгляд, як правило, не допускається подання у справі ні нового фактичного матеріалу, ні доказів, що підтверджують його); 4) значними судовими витратами і складністю процедури розгляду (право на оскарження обмежується досить великим розміром позову, обов'язковими послугами адвоката, внесенням значної суми у вигляді застави на випадок відмови у позові, сплатою канцелярських зборів тощо); 5) обмеженістю прав сторін (в окремих випадках для подачі скарги необхідно одержати на це дозвіл відповідного суду) [4].

Конституційна функція прокуратури – представництво інтересів держави у суді реалізується через низку форм. У частині 6 статті 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» (далі – Закон) визначено окремі форми представництва інтересів держави в суді. Однією з них є ініціювання прокурором перегляду незаконних судових рішень, що стосуються законних інтересів держави. Така форма представницької діяльності прокурора передбачає право прокурора подати апеляційну чи касаційну скаргу на судові рішення, подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України в цивільній, адміністративній, господарській справі. Особливості здійснення окремих форм представництва законних інтересів держави в суді визначено у статті 23 Закону [5].

На сьогодні в прокурорській практиці таку форму представницької функції прокуратури як ініціювання перегляду судових рішень можна розділити на три види:

1) ініціювання перегляду судових рішень у справах, порушених за позовом (заявою, поданням) прокурора;

2) ініціювання перегляду судових рішень у справах, порушених за позовом (заявою, поданням) іншої особи, в яких прокурор брав участь;

3) ініціювання перегляду судових рішень у справах, порушених за позовом (заявою, по-



данням) іншої особи, в яких прокурор не брав участі.

Кожен із наведених видів у свою чергу можна розділити на підвиди за таким критерієм, як вид судочинства: адміністративне, господарське, цивільне.

Наказом Генерального прокурора України від 28 травня 2015 року № бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» визначений механізм реалізації прокурорами повноважень щодо оскарження судових рішень. Так, прокурори всіх рівнів у межах своєї компетенції повинні своєчасно реагувати на незаконні судові рішення в цивільних, господарських, адміністративних справах та готувати якісні документи реагування. При цьому прокурори мають дотримуватися визначених процесуальним законодавством строків подання скарг, заяв до суду, за наявності підстав подавати клопотання про їх поновлення, вказуючи поважні причини їх пропуску [6].

У законі чітко визначено коло прокурорів, які мають повноваження на внесення апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільних, адміністративних, господарських справах. Слід погодитись із позицією А.В. Лапкіна, який виділяє дві категорії суб'єктів, що мають право апеляційного, касаційного оскарження судового рішення в господарській, цивільній адміністративній справі. Перша категорія – це прокурор, який брав участь у судовому розгляді та користується даним правом як сторона процесу, і здатний найбільш своєчасно і повно встановити наявність підстав для оскарження судового рішення. Друга – прокурор вищого рівня: якщо в судовому розгляді брали участь прокурори місцевої прокуратури – керівники місцевих прокуратур; стосовно прокурорів місцевих прокуратур та їх керівників, прокурорів регіональних прокуратур – перші заступники та заступники керівників регіональних прокуратур, керівники регіональних прокуратур; стосовно всіх вказаних суб'єктів, а також прокурорів Генеральної прокуратури України – перший заступник та заступники ГПУ, Генеральний прокурор України тощо. При цьому прокурори вищого рівня можуть реалізувати це право незалежно від своєї попередньої участі у розгляді справи як у тих випадках, коли прокурор нижчого рівня раніше брав участь у розгляді справи, так і в тих випадках, коли вона була порушена за позовами (заявами, поданнями) інших осіб [7, с. 217].

Більш детальна конкретизація повноважень прокурорів щодо оскарження незаконних судових рішень закріплена у галузевому наказі № бгн від 28 травня 2015 року. Так, пунктом 8.4 наказу визначено, що апеляційні скарги на судові рішення, прийняті по суті спору, вносяться керівниками прокуратур обласного рівня, в тому числі у справах за позовами прокурорів районів, міст, міжрайонних, районних у містах, у інших справах – керівникам прокуратур, працівники яких брали участь у розгляді справ або виявили незаконні судові рішення, постановлені без уча-

сті прокурора. Апеляційні скарги на ухвали процесуального характеру щодо повернення позовних заяв, залишення без розгляду, закриття чи припинення провадження у справі та інші ухвали, прийняті не по суті вирішення спору, вносяться прокурором, який пред'явив позов. Скарга також може бути подана керівниками прокуратури вищого рівня.

У пункті 8.5 наказу закріплено право керівників прокуратур обласного рівня на касаційне оскарження незаконних судових рішень. Касаційні скарги вносяться керівниками прокуратур обласного рівня, працівники яких брали участь у розгляді справ в апеляційній інстанції, або які виявили незаконні судові рішення, постановлені без участі прокурора. У разі незгоди з висновком про відсутність підстав для касаційного оскарження касаційну скаргу має право вносити керівник прокуратури обласного рівня, яким було пред'явлено позов, незалежно від участі у розгляді справи судом апеляційної інстанції.

Прокурори, які брали участь у судовому розгляді цивільної, господарської чи адміністративної справи, апеляційні скарги на судові рішення у них вносять за погодженням із керівництвом прокуратури, а касаційні скарги – з відповідним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України (п. 8.6 наказу) [6].

Наведені положення наказу спрямовані на недопущення випадків залишення без належного прокурорського реагування незаконних судових рішень, що порушують законні державні інтереси. Галузевий наказ № бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» є першим наказом, що був виданий Генеральним прокурором України після прийняття Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру». Проте на сьогодні і він потребує перегляду та нової редакції, оскільки вже створені та функціонують місцеві прокуратури замість районних (міжрайонних), міських.

На відміну від стадії апеляційного та касаційного оскарження коло прокурорів, які мають право на внесення заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в цивільних, адміністративних, господарських справах, значно обмежено. Таким правом наділені лише Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники, а також керівники регіональних прокуратур.

Необхідно звернути увагу на відсутність конкретизації прокурорів, які мають повноваження на звернення до Верховного Суду України із заявами про перегляд незаконних судових рішень у цивільних, господарських та адміністративних справах. Процесуальне законодавство (ЦПК України, ГПК України та КАС України) також не містить вказівки на те, прокурор якого рівня вправі здійснювати такі процесуальні дії. Тому, з урахуванням викладеного, на нашу думку, звертатись до Верховного Суду України із заявами про перегляд судових рішень може Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники.

У новому законі закріплено право прокурора на зміну, доповнення, відмову від апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України. Таким правом наділені прокурор, який її подав, або прокурор вищого рівня.

Упродовж строку, встановленого для апеляційного та касаційного оскарження, прокурор, який подав скаргу на судові рішення у цивільних та адміністративних справах, має право її доповнити або змінити. До початку розгляду справи прокурор може відкликати подану ним апеляційну або касаційну скаргу, а упродовж розгляду – відмовитись від скарги (статті 300, 330 ЦПК України, статті 193, 218 КАС України) [8, 9].

У господарському судочинстві прокурор, який звернувся з апеляційною або касаційною скаргою, має право відмовитись від неї до винесення постанови судом відповідної інстанції (статті 100, 111-6 ГПК України). Можливості змінити або доповнити апеляційну чи касаційну скаргу господарське процесуальне законодавство не передбачає. Але з огляду на приписи ст. 99 ГПК України, яка передбачає, що в апеляційній інстанції справи переглядаються за правилами розгляду цих справ у першій інстанції з урахуванням особливостей, передбачених для апеляційного провадження, можна зробити висновок, що зміна або доповнення апеляційної скарги здійснюється за правилами, які регулюють порядок зміни позову. Тобто, змінити або доповнити апеляційну скаргу сторона вправі до постановлення рішення по суті з дотриманням порядку, передбаченого для подачі позову [10].

Разом із тим слід відзначити, що більшість процесуальних кодексів (зокрема, КАС України, ЦПК України, ГПК України) не конкретизують, прокурор якого саме рівня має повноваження здійснити певні процесуальні дії (змінити, доповнити, відмовитись або відкликати документ), оперуючи при цьому загальним поняттям «прокурор». Тому у випадках необхідності вчинення певних дій слід керуватися положеннями статті 24 Закону України «Про прокуратуру» [5].

Будь-які зміни процесуальних документів, внесені прокурором, мають бути вмотивованими, ґрунтуватись на законі та матеріалах справи.

У наказі № 6 гн від 28 травня 2015 року закріплено обов'язок прокурорів обласного та районного рівнів при направленні до суду позовів, заяв, скарг одночасно надсилати їх копії до прокуратур вищого рівня та прокурору, який забезпечує участь у справі, а касаційних скарг – до Генеральної прокуратури України (пункт 16). У разі направлення до суду заяви про відмову (відкликання) від процесуального документа копію такої заяви одночасно надсилати прокурору вищого рівня та прокурору, який забезпечує участь у розгляді справи (пункт 16.1) [6]. Проте відповідно до частини 1 статті 7 Закону України «Про прокуратуру» системі прокуратури України становлять: Генеральна прокуратура України; регіональні

прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура [5]. Отже наведені положення галузевого наказу № 6 гн слід привести у відповідність до норм закону та викласти їх у такій редакції: «Прокурорам регіональної та місцевої прокуратур при направленні до суду позовів, заяв, скарг одночасно надсилати їх копії до прокуратур вищого рівня та прокурору, який забезпечує участь у справі, а касаційних скарг – до Генеральної прокуратури України».

У процесуальних кодексах України законодавчо закріплено не тільки право на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, а ще й обов'язок сторони, в тому числі і прокурора, на правильне оформлення таких процесуальних документів, сплату судового збору. В частині 1 статті 3 Закону України «Про судовий збір» передбачено, що судовий збір справляється за подання до суду апеляційної і касаційної скарг на судові рішення, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами, заяви про скасування рішення третейського суду, заяви про видачу виконавчого документа на примусове виконання рішення третейського суду та заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України [11]. З 1 вересня 2015 року прокурору позбавлено пільг щодо сплати судового збору. Проте в Державному бюджеті України на 2016 рік не передбачено коштів на сплату судового збору прокурорами під час реалізації функції представництва законних інтересів держави в суді. Єдиний вихід із такої ситуації вбачається у внесенні законодавчих змін та повернення пільг прокурорам при сплаті судового збору.

Висновки. На сьогодні досить багато зроблено в напрямку реформування прокуратури України та приведення її діяльності до європейських стандартів. Проте для досягнення кінцевого результату ще доведеться прикласти чимало зусиль. Зокрема для налагодження ефективного представництва прокурором законних інтересів держави в суді необхідно подолати низку труднощів. У першу чергу доцільно розробити нові галузеві нормативні документи для врегулювання представницької діяльності прокурора, в яких передбачити чіткі повноваження прокурорів кожного рівня. Також із метою ефективного та реального захисту прокурором законних інтересів держави в суді доречно все ж таки виступити із законодавчою ініціативою стосовно повернення пільг на сплату судового збору, або ж передбачити кошти для цього в Державному бюджеті України на кожен рік.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Закон України від 07.07.2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/paran3744#n3744>.
3. Сірий М.І. Система перегляду судових рішень в Україні: погляд у майбутнє / Юридичний журнал. – 2003. – № 3. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=18>.



4. Штефан М.Й. Цивільний процес // Видання друге, перероблене та доповнене. – Видавничий Дім «ІніОре», 2001 – 694 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/688/1/>.

5. Закон України від 14.10.2014 року «Про прокуратуру». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

6. Наказ Генерального прокурора України від 28.05.2015 року № бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>.

7. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А.В. Лапкін. – Х.: Право. – 680 с.

8. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page>.

9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

10. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

11. Закон України від 08.07.2011 року «Про судовий збір». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3674-17/paran102#n102>.