

УДК 347.921:347.963

Н.В. Волкова, канд. юрид. наук, доцент, доцент
Національний університет «Одеська юридична академія»
Кафедра цивільного процесу
вул. Піонерська, 9, Одеса, 65009, Україна

ЩОДО УЧАСТІ ПРОКУРОРА У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ (ОКРЕМІ АСПЕКТИ)

Стаття присвячена комплексному дослідженню участі прокурора у цивільному процесі. З урахуванням аналізу норм національного законодавства, основних доктринальних підходів та правозастосовної практики, визначено і проаналізовано правовий статус прокурора у цивільному процесі, форми та підстави участі прокурора у цивільному процесі.

Ключові слова: прокурор, цивільний процес, правовий статус прокурора у цивільному процесі, форми участі прокурора у цивільному процесі, підстави участі прокурора у цивільному процесі.

Постановка проблеми. Проведення реформування прокуратури України і прийняття 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» [1] та внесення відповідних змін до ст. 45 ЦПК України [2] суттєво вплинуло на участь прокурора у цивільному процесі взагалі та на підстави участі прокурора у розгляді цивільних справ, зокрема. Вищевикладеними обставинами й обумовлюється актуальність наукового дослідження щодо участі прокурора у цивільному процесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим дослідженням участі прокурора у цивільному процесі займалися багато вчених як радянського так і сучасного періоду таких як Бичкова С.С., Дунас Т.О., Лемик Р., Руденко М.В., Фурса С.Я., Штефан М. Й. та інші. Однак до теперішнього часу немає єдиної точки зору щодо визначення правового статусу прокурора у цивільному процесі, форм участі прокурора у цивільному процесі тощо. Також, у зв'язку з внесенням змін до цивільного процесуального законодавства щодо участі прокурора у цивільному процесі та недостатністю досліджень у правовій доктрині, питання, які потерпіли змін щодо підстав участі прокурора у цивільному процесі, потребують подальшого наукового осмислення.

Мета статті. Метою дослідження є вирішення теоретичних проблем та визначення правового статусу прокурора у цивільному процесі, підстав та форм участі прокурора у цивільному процесі, формулювання на цій основі теоретичних узагальнень, розробка практичних рекомендацій з метою удосконалення порядку участі прокурора у цивільному процесі.

Виклад основного матеріалу. Конституція України закріпила за прокуратурою одну з функцій як представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121) [3], що в свою чергу призвело до певних дискусій науковців, щодо юридичної природи представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді. Так наприклад, як зазначають М.В. Руденко та Т.О. Дунас, що «в юридичній літературі прокурорське представництво інтересів громадян або держави в суді розглядається по-різному: деякі правники взагалі вважають, що положення прокурора в цивільному процесі нічим не відрізняється від процесуального положення сторони чи третьої особи, інші стверджують, що представництво прокуратурою інтересів держави чи громадянина в суді є одним із видів судового представництва» [4, 19]. Не з однією із наведених точок зору авторів погодитись не можна, оскільки прокурор не може виступати ні стороною, ні третьою особою, ні представником. Так, наприклад, прокурор не може виступати стороною, третьою особою оскільки він захищає не власні права та інтереси, а права та інтереси іншої особи, він має не особисту заінтересованість у розгляді та вирішенні справи, а державний інтерес, оскільки саме держава відповідно до основного закону, наділила прокуратуру такою функцією як представництво інтересів громадянина або держави в суді.

Також, як справедливо зазначає С.Я. Фурса, що «судове рішення на прокурора не поширюється та будь-яких прав та обов'язків для прокурора не встановлює» [5, 228]. Прокурор обмежений правом укладати мирову угоду (ст. 46 ЦПК України) та відповідно до Закону України «Про судовий збір» звільняється від сплати судового збору (ст. 5) [6].

Не є прокурор і представником сторони, оскільки це прямо зазначено у ч. 2 ст. 41 ЦПК України, що прокурор не може бути представником в суді, крім випадків, коли він діє як представник відповідного органу, що є стороною або третьою особою в справі, чи як законний представник. Здійснивши аналіз цивільного процесуального законодавства можна виділити певні відмінності правового положення прокурора у цивільному процесі від представника:

- по-перше, прокурор сам вирішує питання щодо звернення до суду, а представник діє в суді на підставі довіреності (чи в силу закону);
- по-друге, прокурор діє від імені державного органу – прокуратури, а представник від імені особи, яку він представляє в суді;
- по-третє, прокурору на підтвердження своїх повноважень не потрібно надавати суду ніяких документів, довіреностей, крім службового посвідчення, на відміну від представника, оскільки прокурор не вступає не в які правовідносини з стороною тощо.

С.С. Бичкова вважає, що «...законодавець у цьому випадку не дуже вдало використав термін «представництво», оскільки прокурор у будь-якому разі не стає представником і завжди діє від свого імені.». Далі авторка зазначає, що з метою не допускання плутанини пропонує використовувати альтернативне найменування – «участь прокурора у справі з метою захисту інтересів громадян або держави на будь-якій стадії цивільного процесу» [7, 292].

Також, звертаємо увагу, що цивільне процесуальне право містить такий інститут як – інститут захисту прав, свобод і інтересів інших осіб, який регламентується ст.ст. 45-46 ЦПК України та іншими нормативно-правовими актами. Метою даного інституту є надання допомоги, сприяння у судовому захисті особам, які внаслідок певних причин не можуть самостійно захистити свої права, свободи чи інтереси [7, 265].

Коло суб'єктів, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб визначені ст. 45 ЦПК України, одним із таких суб'єктів є прокуратура. Крім того цивільне процесуальне законодавство включає його до складу осіб, які беруть участь у справі (ст. 26 ЦПК України).

На підставі вище наведеного необхідно зазначити, що прокурор у цивільному процесі – це самостійний суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин, який виконує функцію представництва в суді з метою захисту прав, свобод і інтересів інших осіб.

Відповідно до ч. 2 ст. 45 ЦПК України з метою представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з позовною заявою (заявою), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

З аналізу вище наведеної норми можна виділити дві форми участі прокурора у цивільному процесі, а саме:

- відкриття провадження у справі шляхом звернення до суду з позовною заявою (заявою);
- вступ у розпочатий процес, на будь-якій стадії її розгляду, шляхом подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

Однак, необхідно зазначити, що друга форма участі прокурора у цивільному процесі – вступ у розпочатий процес, на будь-якій стадії її розгляду, виходячи з ч. 2 ст. 45 ЦПК, характеризується тим, що прокурор незалежно від участі у розгляді справи в суді першої

інстанції наділений правом оскарження рішень суду як у апеляційному, так і в касаційному порядку. Звичайно, вступ прокурора в цивільний процес на будь-якій стадії зовсім не означає його право, наприклад, вступити у справу, яка розглядається судом першої інстанції, на стадії судових дебатів [8, 147-148].

Щодо підстав участі прокурора у цивільному процесі, то вони набули певних змін з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру». Так, відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

З положення даної норми вбачається, що функції прокурора щодо представництва в суді інтересів громадянина дещо обмежена в порівнянні з попереднім законодавством про прокуратуру.

Звертаємо увагу на те, що на сайті Конституційної комісії були оприлюднені пропозиції Робочої групи з питань правосуддя щодо внесення змін до Конституції України. У Проекті змін до Конституції України в частині правосуддя [9] пропонується виключити Розділ VII «Прокуратура» та доповнити Розділ VIII «Правосуддя» Конституції України статтею 131-1, яка передбачає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласною діяльністю органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом.

Проаналізувавши положення даної норми вбачається, що прокуратура у цивільному процесі буде здійснювати тільки представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом, та виключається право прокурора приймати участь у цивільному процесі з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб.

Відповідно до Проекту змін до Конституції України в частині правосуддя ч.3. ст. 131-2 особливості представництва в суді малолітніх та неповнолітніх осіб, а також осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, визначаються законом.

Захист прав малолітніх осіб віком до чотирнадцяти років, а також недієздатних фізичних осіб здійснюють у суді відповідно їх батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом (ч. 1 ст. 39 ЦПК України). Права, свободи та інтереси особи, яка визнана безвісно відсутньою, захищає опікун, призначений для опіки над її майном (ч. 3 ст. 39 ЦПК України). Права, свободи та інтереси спадкоємців особи, яка померла або оголошена померлою, якщо спадщина ще ніким не прийнята, захищає виконавець заповіту або інша особа, яка вживає заходів щодо охорони спадкового майна (ч. 4 ст. 39 ЦПК України).

Однак необхідно врахувати той факт, що через юридичну неграмотність або громадянську пасивність або соціальні проблеми такі, як нестача грошових коштів або зловживання спиртними напоями, з вини батьків або опікунів дитини, осіб, які відповідно до норм чинного законодавства повинні захищати права дитини, навпаки, нехтують таким правом. Трапляються також випадки, коли законні представники діють не в інтересах дитини, а в своїх власних інтересах.

Відповідно до ст. 45 ЦПК України, органи державної влади та місцевого самоврядування у випадках встановлених законом мають право на звернення до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб.

Обов'язковим учасником спорів, пов'язаних із вихованням дітей, є орган опіки та піклування – «це спеціальні органи, створені державою для вирішення питань, пов'язаних з вихованням, навчанням та утриманням підопічних їм дітей, які внаслідок смерті або хвороби батьків, а також з інших причин залишилися без батьківського піклування, а також для захисту особистих і майнових прав та інтересів цих дітей» [10, 16].

З аналізу положень ст. 45 ЦПК України вбачається, підставами участі у цивільному процесі органів опіки та піклування є пряма вказівка закону, що надають їм повноваження захищати права та інтереси інших осіб.

У судовій практиці існує коло справ за участю дітей, а також недієздатних фізичних осіб, коли органи опіки та піклування позбавленні права звертатися до суду з метою захисту даних осіб, оскільки не існує прямої вказівки закону на це. Так, наприклад, спори що виникають з спадкового права регламентуються Книгою шостою «Спадкове право» ЦК України (ст.ст. 1216-1285) [11], в якій не міститься вказівки, що орган опіки та піклування має право на звернення до суду. З наступного можна зробити висновок, що з метою захисту дитини та недієздатних фізичних осіб не має права звертатися до суду орган опіки та піклування, такий захист буде здійснюватися тільки законними представниками. Однак, як вже зазначалось вище, законні представники не завжди діють в інтересах зазначених осіб, або з інших причин не звертаються до суду з метою захисту прав дитини або недієздатної фізичної особи. Тоді такі особи залишаються без захисту.

Захист прав дітей та недієздатних фізичних осіб – одне з найважливіших завдань держави. Діти та недієздатні особи є найбільш незахищеною категорією громадян з-за їх фізичної, психологічної і соціальної незрілості тощо. Незважаючи на загальну спрямованість державної політики на зміцнення сімейних, моральних цінностей, стан законності у сфері захисту прав неповнолітніх та недієздатних осіб потребує постійного контролю з боку держави. У цих умовах для прокуратури як органу, що здійснює законно охоронну функцію, захист прав неповнолітніх та недієздатних фізичних осіб є пріоритетним напрямом правозахисної діяльності.

Підсумовуючи вищенаведене, не можливо погодитись з пропозицією робочої групи з питань правосуддя щодо внесення змін до Конституції України про виключення з Конституції України положення щодо представництва прокуратурою інтересів фізичних осіб [12, 36-38].

Щодо здійснення прокурором представництва в суді законних інтересів держави, то ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що 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 віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Вступ прокурора в процес по справі можливий за власною ініціативою, за ініціативою суду і на вимогу закону. Вступ у процес за власною ініціативою має факультативний характер, вступ за вимогою закону і суду має обов'язковий характер. Отже, від характеру волевиявлення прокурора щодо участі у цивільному процесі у справі – способу вступу в процес визначається вид такої участі – факультативна участь (необов'язкова) та імперативна (обов'язкова) [12, 125].

З власної ініціативи прокурор звертається до суду, якщо така вимога прямо вказана в законі, так наприклад, про визнання шлюбу недійсним (ст. 42 СК України) [13], позбавлення батьківських прав (ст. 165 СК України), відшкодування шкоди, завданої в результаті порушеного законодавства про охорону навколишнього природного середовища, і припинення екологічно небезпечної діяльності (ч. 2 ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [14]), скасування усиновлення або визнання його не дійсним (ст. 240 СК України) тощо. Також з власної ініціативи прокурор звертається до суду відповідно до положень ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Участь прокурора в цивільному процесі на вимогу закону також передбачено, наприклад, у ч. 2 ст. 281 ЦПК України зазначено, що справи за заявою про надання психіатричної допомоги у примусовому порядку чи про припинення надання амбулаторної психіатричної допомоги, госпіталізацію у примусовому порядку розглядається з обов'язковою участю прокурора. Обов'язковою буде участь прокурора в процесі й тоді, коли суд (суддя) визнає таку участь необхідною в конкретній справі і постановить про це відповідну ухвалу [15].

При пред'явленні позовної заяви (заяви) до суду з метою представництва інтересів громадянина в суді прокурор повинен надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва. Невиконання прокурором вимог щодо надання суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді має наслідком застосування положень, передбачених статтею 121 ЦПК України (ст. 45 ЦПК України).

При пред'явленні позовної заяви (заяви) до суду з метою представництва інтересів держави в суді прокурор самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

Висновки. На підставі проведеного дослідження, вважаємо, що прокурор у цивільному процесі – це самостійний суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин, який виконує функцію представництва в суді з метою захисту прав, свобод і інтересів громадян або держави. Прокурор приймає участь у цивільному процесі у двох процесуальних формах: відкриття провадження у справі шляхом звертання до суду з позовною заявою (заявою); вступ у розпочатий процес, на будь-якій стадії її розгляду, шляхом подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. Підстави участі прокурора у цивільному процесі, чітко визначені законодавством. Також необхідно зазначити, що вони набули певних змін з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» та дещо обмежені в порівнянні з попереднім законодавством про прокуратуру.

Список літератури

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст.12.
2. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Прокурор у цивільному процесі України : Сутність, завдання, повноваження : Навч. та наук.-практ. посіб. / За наук. ред. д.ю.н., проф. М.В. Руденко. – Х. : Харків юридичний, 2006. – 340 с.
5. Цивільний процес України : академічний курс : за ред. С.Я. Фурси. – К. : Видавець Фурса С.Я. : КНТ, 2009 – 848 с.
6. Про судовий збір: Закон України від 8 серпня 2011 року № 3674-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.
7. Бичкова С. С. Цивільний процесуальний правовий статус осіб, які беруть участь у справах позовного провадження : Монографія / С. С. Бичкова. – К. : Атіка, 2011. – 420 с.
8. Цивільний процес України : Підручник / За заг. ред. д.ю.н., проф. Р.М. Мінченко. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2014. – 720 с.
9. Проект змін до Конституції України в частині правосуддя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/work/item/id/13>
10. Лінік Є.П. Опіка та піклування / Є.П. Лінік, Т.В. Омельчук. – К. : Видавець Фурса С.Я., 2007. – 56 с.
11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01. 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
12. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: Академічний курс. – К., 2005. – 624 с.
13. Сімейний кодекс України : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21-22. – Ст. 135.
14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
15. Лемик Р. Форми участі прокурора в цивільних процесуальних відносинах / Р. Лемик // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 3. – С. 49–57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gov.ua/chasopys/ua/pdf/3-2015/lemik.pdf>

Стаття надійшла 25.03. 2016 р.

Н.В. Волкова, канд. юрид. наук, доцент, доцент
Национальный университет «Одесская юридическая академия»
Кафедра гражданского процесса
ул. Пионерская, 9, Одесса, 65009, Украина

ОТНОСИТЕЛЬНО УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ (ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ)

Резюме

Статья посвящена комплексному исследованию участия прокурора в гражданском процессе. С учетом анализа норм национального законодательства, основных доктринальных подходов и правоприменительной практики, установлены и проанализированы правовой статус прокурора в гражданском процессе, формы и основания участия прокурора в гражданском процессе. Особое внимание в статье уделяется изменениям норм гражданского процессуального законодательства, которые коснулись участия прокурора, а также предоставленный рабочей группой по вопросам правосудия проект изменений в Конституцию Украины. Во время исследования правового статуса прокурора в гражданском процессе установлено, что прокурор в гражданском процессе – это самостоятельный субъект гражданских процессуальных правоотношений, который выполняет функцию представительства в суде с целью защиты прав, свобод и интересов граждан или государства. Прокурор принимает участие в гражданском процессе в двух процессуальных формах: открытие производства по делу; вступление в начатый процесс на любой стадии ее рассмотрения. Основания участия прокурора в гражданском процессе, четко определены нормами закона и по сравнению с предыдущим законодательством о прокуратуре, прокурор ограничен основаниями участия в гражданском процессе.

Ключевые слова: прокурор, гражданский процесс, правовой статус прокурора в гражданском процессе, формы участия прокурора в гражданском процессе, основания участия прокурора в гражданском процессе.

N.V. Volkova, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
National University “Odessa Academy of Law”
the Department of Civil Process
Pionerskaya Street, 9, Odessa, 65009, Ukraine

CONCERNING PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN THE CIVIL PROCESS (SEPARATE ASPECTS)

Summary

This article is devoted to the complex research of the prosecutor's participation in the civil process. Based on the analysis of norms of national legislation, the main doctrinal approaches and law enforcement practices, was identified and analyzed the legal status of the prosecutor in the civil process, forms and grounds the prosecutor's participation in civil proceedings.

The special attention is devoted to changes of the norms of civil procedural law, that touched the participation of the prosecutor, as well as providing a draft of amendments to the Constitution of Ukraine represented by the Working Group on questions of the justice. During the research of the legal status of the prosecutor in civil proceedings was determined that the prosecutor in civil process – is an independent subject of civil legal proceedings, which performs the function of representation in the court to protect the rights, freedoms and interests of individuals or the state. Prosecutor participates in civil proceedings in the two procedural forms: the opening of the proceedings; entry into the process initiated at any stage of its consideration. Grounds for the prosecutor's participation in civil proceedings, clearly defined by norms of law, and in comparison with the previous legislation on Procuracy, the prosecutor is limited by grounds of participation in civil proceedings.

Key words: prosecutor, civil process, legal status of the prosecutor in the civil process, forms the prosecutor's participation in the civil process, grounds the prosecutor's participation in civil proceedings.