



В. В. Комлик
керівник Центру правничої кар'єри
Ліги студентів Асоціації правників України
(м. Київ)

УДК 347.92

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ПРОКУРОРА У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Участь прокурора у цивільному судочинстві спрямована на захист прав, свобод чи інтересів фізичних, юридичних осіб та держави. Та на сьогоднішній день, така діяльність прокурора врегульована на низькому рівні, що породжує низький рівень довіри населення до органів прокуратури та держави в цілому.

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве направлено на защиту прав, свобод или интересов физических, юридических лиц и государства. Но на сегодняшний день, такая деятельность прокурора урегулирована на низком уровне, которая порождает низкий уровень доверия населения к органам прокуратуры и государства в целом.

Participating of public prosecutor in the civil legal proceeding is directed on defense of rights, freedoms or interests of individual, legal persons and state. But to date, such activity of public prosecutor is well-regulated at low level, which generates the low level of trust of population to the organs of office of public prosecutor and state on the whole.

Судова реформа в Україні покликана змінити відносини у сфері судочинства в бік її гуманізації, демократизації та інших загально визнаних світовою спільнотою цінностей. Та як стверджує В. Т. Малярєнко, що жодного фундаментального закону, який би вивів діяльність будь-якого правоохоронного органу на рівень демократичної правової держави, до цього часу в Україні не прийнято [7, с. 88].

Питанням пов'язаним з правосуб'єктністю прокурора у цивільному судочинстві та з проблемами які виникають у практичній площині під час такого представництва порушувались на теренах незалежної України такими вченими, як В. І. Андрейцев, С. С. Бичкова, Ю. В. Білоусов, О. О. Підпригора, Т. Дунас, В. М. Коссаєв, В. В. Луць, О. А. Підпригора, М. Руденко, Я. М. Шевченко, М. Й. Штефан та іншими.

З 1 вересня набув чинності Цивільний процесуальний кодекс (далі — ЦПК) [6]. Однією з характерних ознак цивільного судочинства (на відміну від кримінального чи адміністративного), є наявність принципу диспозитивності. Даний принцип означає, що сторона вільна в праві подавати чи не подавати позовну заяву, укладати мирову угоду чи ні та здійснювати інші процесуальні права, перелік яких міститься в ЦПК. І це, звичайно ж, відповідає рівню світової демократії. Тільки шкода лише одне, що законодавець у даному векторі пішов далі, і надав такі ж широкі “привілеї” не лише сторонам, в особі позивача чи відповідача, а й державним органам, які відповідно до Конституції України та інших нормативно — правових актів покликані здійснювати захист та охорону прав і свобод людини та громадянина.

Конституція України гарантує кожній особі незалежно від соціального, майнового та іншого стану можливість здійснення захисту свої прав та свобод у визначеному судовому порядку [2]. При цьому, ні якого акценту не робиться на яких-небудь родових чи індивідуальних ознаках особи, її майновому стані, походженні, громадянстві. А що ж ми натомість бачимо в Законі України “Про прокуратуру”, коли прокурор здійснює представництво осіб у цивільному судочинстві лише за певних умов відповідності

© Комлик В.В., 2009.



матеріального та фізичного критерію поглядам самого прокурора. Виходить так, що в суді прокурор представляє не особу права якої були порушені, а тих, які за певних вище вказаних умов самостійно не можуть подати позовну заяву. Справа в тому, що представництво прокурора у цивільному процесі забезпечує одну з сторін, залежно від того, на якій він виступає, певним механізмом юридичних важелів впливу на рішення суду, тоді, коли інша сторона, для прикладу відповідач, що не є фахівцем у галузі права, навіть не вміє в наслідок своєї необізнаності подати заперечення на позов. А тепер уявімо собі, що відповідач з даного прикладу у справі правий, але в наслідок участі прокурора не на тій стороні, суд приймає не правильне рішення. То постає цілком логічне питання, чи повинен прокурор взагалі брати участь у такому процесі, дискредитуючи цим самим діяльність органів прокуратури?

Якщо ж виходити з теорії держави та права України, то Основний Закон має найвищу юридичну силу, порівняно з іншими нормативно — правовими актами, в тому числі і Закон України “Про прокуратуру”. Якщо в Конституції гарантується право кожної особи захищатись у судовому порядку, не перелічуючи при цьому форми такого здійснення, то і відповідно здійснення такого захисту під “протекторатом” прокурора повинен мати можливість кожний, а не лише бідні, хворі та інші.

Цивільний процесуальний кодекс України спрямований на реалізацію конституційного положення про судовий захист, у формі звернення до відповідного суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів (ст. 3 ЦПК). Але існують випадки, коли від імені таких осіб можуть звертатись органи та особи, яких закон уповноважив правом здійснювати захист прав, свобод та інтересів інших осіб, а також державні чи суспільні інтереси [2; 3]. Дана стаття не містить переліку осіб, яким за законом надано право звертатись до суду за захистом таких прав, свобод та інтересів. Але проаналізувавши більш детально даний нормативний акт, ми можемо знайти відповідь на поставлену дилему. Ст. 45 ЦПК містить вичерпний перелік таких осіб, ними є:

- 1) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- 2) органи державної влади;
- 3) органи місцевого самоврядування;
- 4) фізичні та юридичні особи;

Органи прокуратури належать до органів державної влади. З вище вказаного, можна зробити висновок, що прокурор вправі звертатись до суду із заявою про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, громадян, держави, суспільства. Та викликає подив, чому органи прокуратури знаходяться в рівному правовому становищі з іншими органами, яким законом надано право на представництво! Адже, саме таке представництво і є однією з форм реалізації її функцій та завдань, тоді коли для інших суб’єктів це лише додаткова, допоміжна функція діяльності. Чи потрібна нам така “зрівнялівка”? Єдине на чому зупинивсь більш детально законодавець, так це те, що в тій же ж ст. 45 ЦПК, у п. 2 він встановив можливість здійснення захисту прав та свобод для прокурора на будь якій стадії судового процесу. Про органи державної влади чи органи місцевого самоврядування в даному контексті нічого не говориться. На думку автора, в цьому тлумаченні нам потрібно виходити зі специфіки органів прокуратури, і викласти ст. 45 “Участь у цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб” ЦПК в наступній редакції:

“1. У випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цих справах. Органи прокуратури здійснюють захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів та беруть участь у цих справах на основі даного Кодексу та інших нормативно правових актів”.

Дані зміни будуть більш повно відповідати реальному стану речей.

Характерною особливістю прокурора від інших суб’єктів, яким законом надано право представляти інтереси осіб у суді, є те, що саме на прокуратуру покладається виключне право представляти у будь-якому випадку інтереси держави, та в окремих випадках суспільні або групові інтереси необмеженого кола осіб. Щоб уникнути дублювання та не порозумінь між суб’єктами цивільного представництва, можна передбачити, що у випадках, коли спеціальний суб’єкт представництва, орган державної влади або будь який інший суб’єкт на який законодавством покладено обов’язок здійснювати захист



прав та інтересів інших осіб, не вживає заходів для захисту таких прав та інтересів, прокурор зобов'язаний у такому випадку скористатись своїм правом на звернення до суду, оскільки дані права та інтереси залишаються незахищеними.

Рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 за конституційним поданням 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) [6] зазначено, що представництво прокуратури полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [8]. Представництво у цивільному судочинстві здійснюється у чітко визначених формах. Процесуальні форми участі прокурора в цивільному процесі — це закріплена в процесуальному законі можливість впливу його діяльності на розвиток цивільного судочинства — на порушення цивільної справи в суді чи вступ в уже розпочатий іншими особами судовий процес у справі [9]. Дефініцією у даному випадку є Наказ Генерального прокурора України № 6-гн від 19 вересня 2005 року “Про організацію роботи по представництву в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень”, який пропонує реалізовувати представницькі функції у формі:

- 1) пред'явлення в суді і підтримання позовів (заяв);
- 2) участь у розгляді судами справ та вступу прокурора в справу у будь-якій стадії судочинства;
- 3) ініціювати перегляду судових рішень;
- 4) забезпечення реального виконання судових рішень [4].

Таким чином, за ЦПК процесуальні форми представництва прокурора в цивільному процесі дві.

Першою процесуальною формою є звернення прокурора до суду щодо захисту прав, свобод та інтересів осіб, держави чи суспільних інтересів та участь у цих справах. Звернення прокурора може бути у формі позовного, наказного та окремого провадження. Відкриття прокурором цивільної справи пов'язане із захистом інтересів громадянина або держави. Проте ст. 45 ЦПК не визначає, коли справу прокурор повинен відкрити а коли відмовити, надаючи цим самим визначати їх у кожному конкретному випадку самостійно. Це свідчить про факультативність цієї форми, однак у ст. 33 Закону України “Про прокуратуру” встановлено імперативне правило, коли прокурор зобов'язаний подати цивільний позов: з метою захисту інтересів держави, а також громадян, які за станом здоров'я та з інших поважних причин не можуть захистити свої права, прокурор або його заступник подає і підтримує поданий потерпілим цивільний позов про відшкодування збитків, заподіяних злочином. Це скоріше виключення із загального права прокурора на звернення до суду за своїм розсудом.

Другою процесуальною формою є здійснення прокурором представництва громадян або держави в порядку, встановленому ЦПК та іншими законами на будь-якій стадії цивільного процесу. Хочу лише нагадати, що участь прокурора у цивільному процесі може визнаватись обов'язковою з вимог закону, або факультативною, виходячи з бачення прокурором ситуації. В ч. 2 ст. 281 ЦПК передбачено, що справа з заявою про надання психіатричної допомоги у примусовому порядку чи про припинення надання амбулаторної психіатричної допомоги, госпіталізацію у примусовому порядку розглядається в присутності особи, щодо якої вирішується питання про надання їй психіатричної допомоги у примусовому порядку, з обов'язковою участю прокурора та інших осіб. Тобто, у даному випадку прокурор вступає у вже розпочату справу для дачі висновків, хоча в ст.ст. 45 і 46 ЦПК такої форми участі прокурора не передбачають.

Звернення прокурора до суду повинне відповідати ряду вимог:

- 1) справа має бути підвідомча суду;
- 2) заявник потребує захисту законних інтересів та прав;
- 3) дійсно мала подія порушення прав;
- 4) позовна заява повинна відповідати вимогам ст.ст. 119-122 ЦПК.

В іншому разі суд буде змушений відмовити прокурору у прийнятті заяв.

Як видно з усього вище вказаного, прокурор порушує цивільну справу лише на умові, що особа в інтересах якої таке порушення здійснюється, має право на судовий захист.

Однією з основних підстав здійснення прокурорського представництва у цивільному судочинстві, крім ЦПК та Закон України “Про прокуратуру”, є неспроможність громадянина



через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Та проблема полягає в тому, що прокурор визначає підстави порушення цивільної справи на основі власних суб'єктивних критеріїв, таких як “недостатній матеріальний стан”, “фізичні вади”, що перешкоджають особі самостійно здійснювати процесуальні функції та ряд інших. Звичайно ж, було б досить добре, якби ці поняття були розкриті в законодавстві. Але існує альтернатива, про оціночні якості ми говоримо коли справу має порушити прокурор, або принаймні представляти інтереси однієї зі сторін, та в інших випадках, особа має право звернутись до суду із самостійною вимогою про порушення цивільної справи та так же ж само, самостійно представляти свої інтереси в суді. Відмова прокурора від участі в справі, або порушення, не тягне за собою недійсність особи самостійно звернутись до суду. Коли прокурор захищає власні права та інтереси, то він виступає не як прокурор, а як приватна особа.

Отже, право прокурора на пред'явлення позову з метою захисту прав і свобод людини регламентується такими статтями як: ст. 3, 45 ЦПК, ст. 361 Закону України “Про прокуратуру”.

З урахуванням законодавства України у сфері судового захисту, можна зазначити, що представництво прокурора у цивільному судочинстві діє лише в окремих випадках, коли особа не може реалізувати своє право, або ж було порушено конституційні права, чи коли було порушено державний інтерес. І коли мова йшла про ознаки цивільного процесу, то хотілось б назвати ще одну з таких ознак, як: достатньо широка можливість звернення до суду за захистом своїх прав та свобод.

Великої уваги привертає до себе той факт, що сторони у процесі за участю прокурора виступають не в рівних умовах. Так, наприклад, позивача у суді представляє прокурор, тоді як відповідач діє самостійно, власними силами. Не важко здогадатись, що у процесі збирання доказів привілейоване становище належить позивачу. Все це дещо дискредитує одну зі сторін. Тому встановлювати вичерпний перелік осіб, які підпадають під прокурорський захист не доцільно, що доречі зроблено як і в діючому ЦПК так і в Законі України “Про прокуратуру”. І більше того, в даних статтях, нічого не сказано про дійсне становище сторони яка звернулася, чи дійсно мало місце порушення її прав та свобод, або ж це лише зловживання правом. Мабуть саме останній критерій потрібно було покласти у розмежування осіб яким надається право звернення до прокурора.

Прокурор повинен виходити в даній ситуації лише з власних міркувань, тому що об'єктивно оцінювати коли особа не може захищати власні права потрібно в кожному окремому випадку окремо, залежно від всіх деталей ситуації.

При зверненні до суду першої інстанції, прокурор повинен подати суду доводи, щодо наявності реальних підстав для здійснення представництва інтересів громадянина у суді (ч. 6 ст. 119 ЦПК). Тому прокурор має право звернутись до суду із заявою про захист прав та інтересів громадян в окремих випадках які чітко передбачені законом (ст. 361 Закону України “Про прокуратуру”). В іншому випадку, коли прокурор відмовився від порушення цивільної справи, він повинен це аргументувати зацікавленій стороні. І позов в таких випадках не залишається без руху. Оскільки, відмова прокурора ще не означає відмову стороні у задоволенні позову, це лише результат того, що особа не підпадає під жодну з ознак, за якими прокурор зобов'язаний представляти інтереси особи у суді.

Цікава ситуація склалась щодо приводів порушення цивільної справи прокурором, адже ні в ЦПК, ні в Законі України “Про прокуратуру” про них прямої мови не ведеться. Та більш детальний аналіз нормативної бази дозволяє нам дійти наступного висновку, що приводами представництва прокурора є:

1. звернення громадян, юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
2. повідомлення в засобах масової інформації;
3. безпосереднє виявлення прокурором порушень інтересів осіб, що охороняються законом;

Також не може не викликати занепокоєння той факт, що в законодавстві не встановлено санкцію за відмову прокурора від порушення цивільної справи, якщо така відмова не відповідає Духу Закону. Так, якщо ми поглянемо у кримінальний процес, то можна побачити, що особа, щодо якої було незаконно порушено кримінальну справу, обрано запобіжний захід, чи незаконно засуджено, має право на відшкодування заподіяної внаслідок цього шкоди. Чи має місце дана процедура у контексті нашої теми. Якщо



прокурор відмовив особі в порушенні цивільної справи, і вона власними силами, все ж таки виграла цивільний процес, при тому, що на такий “виграш” вона витратила багато власного часу, коштів і найголовніше здоров’я. Суд в кінцевому випадку визнає той факт, що на момент подаючи позовної заяви, позивачка знаходилась у такому матеріальному становищі, за якого найняти представника було неможливо. Хто буде нести відповідальність за цей інцидент? Ніхто. Оскільки законодавець від таких питань тікає. Для вирішення цієї проблеми у нас є декілька шляхів. Та найдоцільнішими серед них, на думку автора є:

1. внести відповідні зміни у ЦПК та Закон України “Про прокуратуру”, передбачивши вичерпний перелік випадків, коли прокурор має право/ повинен представляти інтереси особи у цивільному судочинстві, обмеживши сферу його власного розсуду;

2. передбачити вичерпний перелік справ, за яких прокурор зобов’язаний здійснювати захист прав та свобод людини і громадянина, суспільні інтереси чи інтереси держави.

Перед тим, як порушити цивільну справу, прокурор зобов’язаний перевірити такі дані:

- установлення особи, що звернулась з вимогою про захист інтересів;
- з’ясування обставин справи;
- з’ясування того, чи підлягає дана справа під юрисдикцію суду;
- з’ясувати чи не винесені по даній справі рішення суду з того самого предмету позову;

- вивчити докази по даній справі;
- встановити, чи підлягає дана особа під суб’єкта, що має право звернутись до прокурора за захистом прав та інтересів

І на сам кінець, хотілось б навести ще одну тезу: відповідно до ст. ст. 10 і 11 ЦПК, в яких зазначено, що процес побудований на засадах диспозитивності та змагальності. А також він повинен бути справедливим. Але про яку справедливість та рівність сторін ми можемо вести мову, якщо одну зі сторін представляє високо кваліфікований юрист, тоді як інша — взагалі не володіє базовою інформацією з юриспруденції.

Все це є сигналом до змін. Змін, які повинні змінити не тільки сферу цивільного судочинства, а й суспільні відносини в цілому.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії ВРУ 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Цивільний процесуальний кодекс України // ВВР. — 2004. — № 40-41, 42. — Ст. 492.
3. Про прокуратуру : Закон України від 05.11. 1991 р. // ВВР. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
4. Про організацію роботи по представництву в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень : Наказ Генерального прокурора України від 19.09.2005 р., № 6-гн [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.goszakupki.com.ua/zakoni/9/8/1.htm>
5. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2003 р. // ВВР. — 2004. — № 40-41, 42. — Ст. 492
6. Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 2. — С. 39-42.
7. *Маляренко В. Т.* Окремі проблеми реформування кримінальної юстиції в Україні / В. Т. Маляренко // *Правова інформатика.* — 2003. — № 4 (20).
8. *Штефан М. Й.* Цивільний процес : Підручник. [Вид. 2-ге, перероб. та доп.] / М. Й. Штефан. — К. : Ін Юре, 2001.
9. *Луспенник Д. Д.* Застосування новел ЦК і ЦПК України в судовій практиці / Д. Д. Луспенник. — Х. : Харків юридичний, 2005. — Серія “Судова практика”.

Надійшла до редакції 02.06.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009

