



Микола РУДЕНКО,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри правосуддя
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна,
старший радник юстиції, заслужений юрист України,
почесний працівник прокуратури України,
почесний працівник господарського суду України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Ключові слова: цивільне судочинство; прокурор; представництво; інтереси громадянина; інтереси держави; законність.

Новітня кодифікація цивільного процесуального законодавства України суттєво переосмислила механізм правового регулювання участі прокурора у цивільному процесі, що визначався ст. 13 Цивільного процесуального кодексу України 1963 року. При цьому змінено не лише назву та зміст статті щодо участі прокурора в розгляді цивільних справ, а й більшість процедур вчинення процесуальних дій прокурором, запроваджено новий інститут цивільного процесу – представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (невідомий раніше) та темпорально унормовано його здійснення. Це пов'язано з тим, що Цивільний процесуальний кодекс України 2004 року (далі – ЦПК України) значно вдосконалив вітчизняну модель прокурорського представництва (положення ст. 121 Конституції України щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді були закріплені у Главі 4 «Учасники цивільного процесу» у статтях 45 та 46 ЦПК України), спрямувавши її на відповідність міжнародним принципам і стандартам цивільного процесу, включаючи диспозитивність, змагальність, рівноправність сторін, доступність до правосуддя тощо.

Водночас роль і значення діяльності прокурора у цивільному судочинстві роз-

кривається, як правило, лише в контексті Конституції України і Закону України «Про прокуратуру», оскільки в ЦПК України це питання ґрунтовно не врегульовано. У попередній редакції ст. 13 Цивільного процесуального кодексу України 1963 року було сформульовано підстави вступу прокурора до участі в справі, у чинній редакції нового ЦПК України такі підстави відсутні.

Законодавчі новели щодо представництва прокурором у цивільному процесі потребують насамперед переосмислення мети та завдань прокурора у цивільному процесі, зокрема застереження випадків виникнення правопорушень у межах цивільного судочинства, а також пошуку механізмів, спрямованих на поліпшення якості охорони і захисту прав осіб та сприяння суду цивільної юрисдикції в ухваленні законного й обґрунтованого рішення у справі.

Особливої актуальності викладеному надає той факт, що проблеми здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави у суді досі не стали предметом ґрунтовних наукових досліджень, незважаючи на те, що паспорт спеціальності 12.00.03 – цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право, затверджений постановою Президії ВАК України від 8 жовтня

2008 року № 45-06/7, серед напрямів наукових досліджень окремо передбачає напрям «Прокурор у цивільному процесі», а існуючий стан правового регулювання відносин у цій сфері потребує вдосконалення. Доцільно також зазначити, що за роки незалежності України з цієї проблематики видано лише один навчальний посібник [1] та захищена одна кандидатська дисертація [2]. Фрагментарно це питання розглядалося в дисертаційних дослідженнях І.А. Павлунік [3], С.А. Чванкіна [4], Г.З. Лазько [5], Н.Ю. Сакари [6] й окремих наукових статтях.

Відомо, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді (як новий процесуальний інститут) полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом. Здійснення такого представництва є суспільно важливою конституційною функцією органів прокуратури (п. 2 ст. 121 Конституції України). Право прокурора на звернення до загального суду загальної юрисдикції та вступ у відповідну цивільну справу чітко обмежено представництвом насамперед певної категорії громадян: людей похилого віку, дітей, малозабезпечених та інших осіб, які не спроможні самостійно захистити свої права в суді, а також певних інтересів держави. Приводом для представництва прокурора в суді є саме звернення до прокуратури фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою, при цьому така правова допомога надається громадянам безоплатно, тобто за рахунок держави, і спрямована на захист конституційних прав найменш захищених верств населення. Така позиція закріплена у чинному законодавстві, зокрема у ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру», проекті нової редакції Закону України «Про прокуратуру».

Визначаючи правову природу представництва прокурора у цивільному судочинстві, необхідно виходити із сутності інституту прокуратури як органу, який здійснює функцію охорони закону, державно-правових відносин. Вступаючи у цивільний процес, прокурор стає його учасником і підпорядковується тим правилам, які регулюють процесуальну

діяльність суб'єктів цього процесуального права, але цей факт є внутрішнім стосовно того, що прокурор передусім – представник державного органу, який виконує правозахисну функцію. Відповідно до Конституції України (статті 121–123) прокуратура є організаційно самостійним державно-правовим інститутом влади, який не належить до жодної з її гілок (ст. 6). Представляючи в суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує винятково конституційні положення, закріплені в статтях 3, 13 Основного Закону, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання.

Звертаючись до відповідного суду цивільної юрисдикції із позовною заявою про захист прав і свобод громадянина, державних та суспільних інтересів, прокуратура реалізовує конституційну функцію представництва, яка розглядається як один з дійових засобів утвердження верховенства права, зміцнення законності та правопорядку. Прокурор – особливий суб'єкт цивільного процесу, і його участь у цивільному судочинстві зумовлена необхідністю виконання функції представництва інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом (ч. 2 ст. 45 ЦПК України). Отже, участь прокурора у цивільному процесі не є різновидом ні загального, ні процесуального представництва. Більше того, недоречний розгляд цього питання в межах інституту правової допомоги в цивільному судочинстві [7, 751]. Правовий статус прокурора в цивільному процесі слід розглядати в контексті функцій і завдань, покладених на прокуратуру як орган державної влади.

При такому підході мета участі прокурора у цивільному процесі асоціюється з такими державними функціями, як забезпечення законності і поліпшення якості цивільного судочинства, нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, що має реалізуватися шляхом притягнення винних осіб до юридичної відповідальності (включаючи дисциплінарну, адміністративну кримінальну) та представництва прокурорами інтересів громадян і держави, а також суспільних інтересів у суді. Такий підхід до розуміння мети участі прокурора не як нагляду проку-

рора за судом при здійсненні правосуддя, а нагляду за додержанням прав, свобод людини і громадянина під час розгляду справи судом відображує призначення прокуратури як єдиного державного органу, що здійснює нагляд за додержанням законності.

Отже, метою представництва прокурором у цивільному процесі є поліпшення якості охорони і захисту прав осіб, припинення правопорушень, ліквідація його наслідків, а також застереження випадків виникнення правопорушень у межах цивільного судочинства, а завданням – вжиття у цивільному судочинстві процесуальних дій, спрямованих на ухвалення законного й обґрунтованого рішення по справі щодо поновлення порушених прав та законних інтересів громадянина і держави, усунення причин та умов, що сприяли правопорушенню.

Т.О. Дунас аргументовано доводить доцільність закріплення обов'язку прокурора реагувати на випадки виявлення зловмисної домовленості представника однієї сторони з другою стороною (ст. 232 ЦК України), що є підставою для визнання правочину недійсним, з можливістю використання заходів прокурорського реагування, адже від належним чином проведеної прокурором перевірки щодо виявлення неправомірних фактів з боку представника однієї сторони, з іншою, протилежною стороною правочину, залежатиме істинність встановлених судом фактів та правовідносин сторін, що безпосередньо вплине на ухвалення судом законного й обґрунтованого рішення. Крім того, до однієї з підстав залучення прокурора до участі у справі з ініціативи суду автор обґрунтовано відносить виявлення ознак злочинних дій або бездіяльності осіб, якщо ці обставини були встановлені при розгляді справи [8, 7].

Така модель процесуальної форми представництва прокурором передбачає можливість впливу його діяльності на виникнення і розвиток цивільного судочинства, коли прокурор ініціює відкриття відповідного провадження в справі або має залучатися до участі в справі з метою перевірки наявності чи відсутності ознак злочину або правопорушення в діях осіб, які беруть участь в справі. Ця модель передбачає надання прокурору прав особи, яка бере участь в справі, але не є представником будь-якої з осіб,

оскільки прокурор представлятиме в цивільному процесі суспільні інтереси. Отже, найпершою підставою для залучення прокурора до участі в цивільній справі, але не як представника однієї із сторін, має стати виявлення ознак злочинних дій або бездіяльності, які були виявлені при розгляді справи, що дозволить прокуратурі адекватно і вчасно реагувати в таких ситуаціях на порушення закону.

Це дає можливість зробити висновок, що участь прокурорів у конкретних категоріях справ доцільно вважати обов'язковою саме в контексті забезпечення прав громадян на об'єктивне і законне вирішення їх прав та інтересів. Отож має існувати конкретний перелік справ, в яких: вірогідність виникнення (виявлення) правопорушення доволі висока і, крім того, при розгляді справи можуть бути виявлені ознаки злочину або такі ознаки можуть бути виявлені в змісті позовної заяви; громадянин не здатен захистити своїх прав через об'єктивні причини і навіть не здатен укласти договір з адвокатом про правову допомогу.

В силу конституційної функції прокуратури, спрямованої на забезпечення прав громадян та дотримання законності, важко однозначно визначити особливі процесуальні права прокурора. Але його діяльність у справі не можна обмежувати встановленими для осіб, які беруть участь в справі, правами, оскільки прокурор має бути наділений правом ініціювати заміну законного представника особи, коли останній не має права вести справу в суді (ч. 3 ст. 43 ЦПК України) або неналежно користується наданими йому повноваженнями (ст. 232 ЦК України), винесення судом окремої ухвали (статті 320, 350 ЦПК України) тощо.

У зв'язку з цим викликають зауваження деякі положення проекту нового Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, законопроектом (п. 1 ч. 2 ст. 40) фактично допускається прийняття судом рішення, яке дасть змогу фізичним чи юридичним особам учинити протиправні діяння, що саме собою суперечить як призначенню суду, так і тим завданням, вирішення яких покладається на нього. У зв'язку з цим у п. 1 ч. 2 ст. 40 слова «... які порушуються чи можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних або

юридичних осіб» пропоную замінити словами «... які порушуються чи можуть бути порушені фізичними або юридичними особами», а з п. 2 ч. 2 ст. 41 слово «протиправних» вилучити. Також у п. 1 ч. 2 ст. 41 законопроекту після цифри «1» слід додати слова «частини другої». Реалізація положення пункту 1 ч. 2 ст. 41 щодо загрози порушення інтересів держави дає внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб можливість для використання прокуратури, наприклад у рейдерському захопленні підприємства, мотивуючи це загрозою в недалекому майбутньому протиправними діями фізичних чи юридичних осіб.

Потребують конкретизації критерії, згідно з якими прокурор може вступити у цивільний процес, тобто застосовані, але не розкриті у ЦПК України поняття «інтереси громадянина», «інтереси держави», «інтереси суспільства». Це свідчить про можливість прокурора виступати представником інтересів як окремого громадянина або групи осіб, так і невизначеного кола осіб, оскільки суспільні інтереси можуть складатися з інтересів громадян, які навіть не знають про порушення їхніх прав, наприклад, територіальні громади можуть не знати про екологічне забруднення певної місцевості. З наведеного видно, що важливим напрямом розвитку представництва прокурором у цивільному судочинстві вбачається надання йому прямого права – ініціювати в суді першої інстанції процес при порушенні прав і законних інтересів необмеженого та невизначеного кола осіб, що деякою мірою суперечить принципу диспозитивності, але зумовлене прямою вказівкою в законодавстві на можливість захисту суспільних інтересів, у зв'язку з чим необхідно встановити у ЦПК України відповідне пряме право прокурора з цього приводу та визначити адекватну процедуру [9].

Право визначати наявність порушеного інтересу або права як підставу для наступного звернення до суду має належати прокурору, який вправі звертатися до відповідного суду загальної юрисдикції за його захистом або відмовлятися від такого звернення. Вважається, що при введенні в дію закону про безоплатну правову допомогу більшість питань має відійти до компетенції

юристів (адвокатів). Однак має існувати певний перелік питань, з яких звернення прокурора до суду має вважатися обов'язковим. Такий шлях обрав законодавець Молдови.

Велике значення для підвищення якості цивільного судочинства має професійна діяльність неупереджених суддів, принципівих і кваліфікованих адвокатів, які мають істотні переваги перед юридично необізнаними громадянами й істотні гарантії їх недоторканності. Але практика свідчить, що існують непоодинокі випадки зловмисної домовленості між ними, а громадяни не здатні належним чином довести ці обставини. Тому саме на прокурорів має покладатися обов'язок надавати об'єктивну оцінку діям кожного із суб'єктів цивільного судочинства, у тому числі суддів, використовувати всі встановлені для прокуратури повноваження, а не тільки цивільно-процесуальні заходи, та в подальшому захищати порушені права громадян і держави.

В.В. Долежан свого часу зробив слушний висновок про те, що за прокурором слід зберегти право офіційної критики рішень і дій органів судової влади. При цьому прокуратура не може давати обов'язкові приписи, а лише апелювати з цього приводу до відповідних судових інстанцій, які в кінцевому підсумку і приймають остаточні рішення [10, 184–188].

Вважаю, що повноваження прокурорів щодо подання апеляцій доцільно уніфікувати в ЦПК України з урахуванням як рівності прав учасників процесу, так і особливої ролі прокурора у забезпеченні законності, а також єдності та централізації прокурорської системи. Таким правом мають користуватися: а) прокурори, які брали участь у розгляді справи судами першої інстанції, до того ж термін «прокурор» вживається у законі в розумінні процесуальної фігури, а не посадовим становищем; б) вищестоящі за службовим становищем працівники прокуратури, які здійснюють її конституційні функції незалежно від їх участі в розгляді справи у першій інстанції. Таке концептуальне положення вже відтворено у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2008 року № 12 «Про судову практику розгляду цивільних справ в апеляційному порядку» (п. 1) [11].

Список використаних джерел:

1. Руденко М.В. Прокурор у цивільному процесі України: Сутність, завдання, повноваження: навч. та наук.-практ. посіб. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М.В. Руденко, Т.О. Дунас / за наук. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Руденка. – Х.: Харків юридичний, 2006. – 340 с.
2. Дунас Т.О. Участь прокурора у цивільному судочинстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Т.О. Дунас. – К., 2009. – 21 с.
3. Павлуник І.А. Представництво в цивільному процесі України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І.А. Павлуник. – К., 2002. – 16 с.
4. Чванкін С.А. Добровільне представництво у цивільному процесі України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С.А. Чванкін. – Одеса, 2005. – 22 с.
5. Лазько Г.З. Правова природа процесуального представництва у цивільному процесі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Г.З. Лазько. – К., 2006. – 16 с.
6. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Н.Ю. Сакара. – Х., 2006. – 20 с.
7. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства: моногр. / [Комаров В.В., Тertiшников В.І., Баранкова В.В. та ін.]; за заг. ред. професора В.В. Комарова. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 928 с.
8. Дунас Т.О. Участь прокурора у цивільному судочинстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Т.О. Дунас. – К., 2009. – 21 с.
9. Степаненко Т.В. Судочинство у справах за позовами про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Т.В. Степаненко. – Х., 2008. – 20 с.
10. Долежан В.В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Проблеми організації прокуратури і оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х.: ІПКК ГПУ, 1998. – 264 с.
11. Про судову практику розгляду цивільних справ в апеляційному порядку: постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2008 року № 12 // Закон і бізнес. – 2008. – № 50. – 13–14 грудня.

Микола РУДЕНКО

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ
ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

Резюме

Проаналізовано актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави у цивільному судочинстві України. Запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства, яке регламентує участь прокурора в цивільному процесі.

Николай РУДЕНКО

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОКУРОРОМ
ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Резюме

Проанализированы актуальные проблемы представительства прокурором интересов гражданина или государства в гражданском судопроизводстве Украины. Предлагаются изменения и дополнения в действующее законодательство, которое регламентирует участие прокурора в гражданском процессе.

Mykola RUDENKO

**URGENT ISSUES OF PROSECUTOR'S REPRESENTATION
OF CITIZEN AND STATE INTERESTS AT THE CIVIL TRIAL**

Summary

The author analyzed the urgent issues of prosecutor's representation of citizen and state interests at the civil trial in Ukraine. The amendments to current legislation on prosecutor's participation in civil trial are proposed.