



*Любов НЕЦЬКА,
професор кафедри представництва
інтересів громадян і держави у суді
та нагляду за додержанням і застосуванням законів
Інституту підвищення кваліфікації кадрів
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент*

*Ігор ПИЛИПЕНКО,
студент 5 курсу*

*Інституту підготовки кадрів
для органів прокуратури України
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*



ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Ключові слова: прокурор; цивільне судочинство; участь; представництво прокурора; правове положення; захист інтересів громадянина або держави; законність.

Нове цивільне процесуальне законодавство України змінило механізм правового регулювання участі прокурора у цивільному процесі, що визначався ст. 13 Цивільного процесуального кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки 1963 року (ЦПК УРСР 1963 року) [1]. Але роль і значення діяльності прокурора у цивільному судочинстві розкривається, як правило, лише в Конституції України [2] і Законі України «Про прокуратуру» [3], оскільки в Цивільному процесуальному кодексі України (ЦПК України) [4] це питання ґрунтовно не врегульовано. У попередній редакції ст. 13 ЦПК УРСР 1963 року було сформульовано підстави вступу прокурора до участі в справі, тоді як у чинній редакції нового ЦПК України вони не визначені.

Конституція України й ЦПК України не конкретизують, коли прокурор може представляти в суді інтереси громадянина або держави, а норми п. 2 ст. 121 Основного Закону України й ч. 2 ст. 45 ЦПК України є відсильними, тобто зазначені випадки повинні передбачатись в інших відповідних законодавчих актах. Конституційний Суд України у

Рішенні від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [5] не дав офіційного тлумачення п. 2 ст. 121 Конституції України, зокрема слів «у випадках, визначених законом». Вважаємо, передбачити у відповідних законодавчих актах усі випадки, коли прокурор може представляти в суді інтереси громадянина або держави, практично неможливо, бо як громадянин, так і держава беруть участь у численних правовідносинах, що регулюються різними нормативними актами. Конституційне положення щодо випадків, визначених законом (п. 2 ст. 121), варто розглядати як підстави представництва прокурором у суді інтересів громадянина або держави, які мають бути закріплені у ЦПК України [6, 61–62].

Обрана тема дослідження актуальна і з огляду на те, що проблеми здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави у суді досі не стали предметом ґрунтовних наукових досліджень (хоча паспортом спеціальності 12.00.03, затвердженим постановою Президії ВАК України, серед напрямів наукових досліджень окремо передбачено тему «Прокурор у цивільному процесі»), а існуючий стан правового регулювання цієї сфери потребує вдосконалення.

За роки незалежності України з цієї проблематики видано лише один навчальний посібник [7] та захищено одну кандидатську дисертацію [8]. Фрагментарно це питання розглядалося в дисертаційних дослідженнях І.А. Павлуник [9], С.А. Чванкіна [10], Г.З. Лазько [11] і окремих наукових статтях.

В. Долежан та М. Косюта вважають, що в чинному Законі України «Про прокуратуру» правозахисна роль прокуратури розглядається і як її завдання (ст. 4), і як принципи діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 6) [12]. Тому, на їхній погляд, буде достатньо закріпити в законодавстві правовий захист лише як завдання органів прокуратури.

На думку В. Комарова, уніфікація статусу прокурора та інших осіб, які беруть участь у справі на підставах та у формах, передбачених ст. 121 ЦПК УРСР 1963 року та ст. 45 ЦПК України, підтверджує, що законодавець не знайшов адекватної процесуальної форми реалізації конституційного положення про представництво прокурором інтересів громадянина і держави в суді. Крім того, це призвело до тлумачення норми, що містилася у статтях 121 і 122 ЦПК УРСР 1963 року, деякими авторами супереч її визначеному змісту та сталій практиці застосування [13, 472–473].

Законодавче закріплення функції представництва прокурором інтересів громадянина і держави в суді у випадках, визначених законом, викликає величезний інтерес з боку науковців і практиків. Серед проблем представництва прокурором в суді інтересів громадянина і держави на перше місце виходять такі, що мають процесуальний характер. В юридичній літературі прокурорське представництво інтересів громадянина або держави в суді розглядається по-різному: як судово-процесуальне представництво; офіційне представництво конституційного рівня; положення сторони чи третьої особи; один із видів судового представництва.

Мета цієї статті – запропонувати практичний висновок про визначення процесуальної ролі прокурора у цивільному судочинстві, надати певні рекомендації з удосконалення законодавства.

У частині 1 ст. 45 ЦПК України вказана така форма участі у цивільному процесі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, як їх звернення до суду із заявами про захист прав, свобод

та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів у випадках, встановлених законом. Визначення в одній статті участі в процесі і прокурора, й інших органів та осіб, які мають різний процесуальний статус, ускладнює застосування норм ЦПК України у судовій і прокурорській практиці. Тому ми пропонуємо врегулювати питання про участь прокурора в цивільному процесі в окремій статті ЦПК України.

У законі вказано, що прокурор, здійснюючи представництво від імені держави, самостійно визначає підстави для представництва у судах, його форму. Представництво прокурора можливе на будь-якій стадії судочинства в порядку, передбаченому процесуальним законом. Таким чином, прийняття прокурором рішення щодо необхідності представницької діяльності у кожному конкретному випадку є його винятковим правом. Зазначені позиції щодо суті представництва прокурора в суді викликають заперечення з огляду на те, що підставою цього представництва є порушення закону, яке зачіпає інтереси держави або громадянина. Доцільно порівняти процесуальне положення прокурора і представника сторони. По-перше, прокурор сам вирішує, звертатися до суду чи ні, в той час як представник уповноважений довіреністю (або законом) на виконання своїх функцій в інтересах того, кого представляє. По-друге, усі види представництва в суді, закріплені в цивільно-процесуальному законодавстві, передбачають в обов'язковому порядку правові відносини між представником і особою, яку він представляє. Прокурор же діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені такі повноваження, для підтвердження яких прокурору не потрібно надавати суду ніяких документів, довіреностей, оскільки він виконує обов'язки, покладені на нього законом. Прокурор – особливий суб'єкт цивільного процесу, і його участь у справі викликана необхідністю виконання представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом (п. 2 ст. 121 Конституції України, п. 2 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру», ч. 2 ст. 45 ЦПК України). Тобто ця функція представництва інтересів у суді є для органів прокуратури конституційною.

У зв'язку із тим, що прокурор не може бути стороною в справі, він повинен у позовній заяві зазначити ту особу, інтереси

якої представлятиме в суді. Проте ст. 119 ЦПК України такої вимоги до позовної заяви не висуває. Цю прогалину у процесуальному законодавстві необхідно заповнити, що фактично передбачено й Рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [5], у якому, зокрема, зазначено, що прокурор обґрунтовує у своїй позовній заяві, в чому полягає порушення інтересів держави або в чому є загроза порушення цих інтересів, а як позивача повинен вказати конкретний орган державної влади або орган місцевого самоврядування, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Рішення Конституційного Суду України стосується офіційного тлумачення положення ст. 2 ГПК України, яке, на наш погляд, поширюється й на ст. 119 ЦПК України, оскільки прокурор представляє в цивільному судочинстві інтереси не тільки громадянина, а й держави (суспільства) [6, 62].

Одним із пріоритетних напрямів розвитку представництва прокурора в цивільному судочинстві вбачається пряме надання йому права ініціювати в суді процес при порушенні прав і законних інтересів необмеженого кола осіб чи масового інтересу (наприклад, при порушенні екологічного законодавства, масовому порушенні прав споживачів тощо), зокрема й інтересу територіальної громади [14; 15]. Оскільки такі поняття як «невизначені коло осіб», «громадський інтерес», «групові позови», у цивільному процесуальному законодавстві України не розкрито, застосування їх прокурором і судом на практиці досить проблематичне. Розтлумачити їх і сформулювати можна буде з огляду на матеріали прокурорської та судової практики із закріпленням відповідних процедур у ЦПК України [7].

Прокурор наділяється певними повноваженнями в цивільному процесі, проте він не може давати суду будь-які вказівки, визначати будь-чию поведінку. Найбільш цілеспрямований вплив на формування правового статусу прокурора в суді мають функціональні принципи судочинства: диспозитивність, змагальність і рівноправність сторін. Отже, підтримуючи в суді заявлені позовні вимоги, прокурор є самостійним учасником процесу. Проте він не перестає бути представником органу, який здійснює нагляд за дотриманням Конституції України і застосуванням чинних законів України.

Позивачем у процесі є особа, в інтересах якої прокурор звернувся до суду. Однак в силу ст. 46 ЦПК України прокурор має процесуальні права та обов'язки позивача, за винятком тих, які належать позивачу як суб'єкту спірного правовідношення. Прокурор не має права укласти мирову угоду, до нього не може бути заявлений зустрічний позов, він не може відповідати за збитки, завдані відповідачу забезпеченням позову, пред'явленого прокурором в інтересах інших осіб. Прокурор звільнений від сплати судового збору та судових витрат, пов'язаних із розглядом справи [6, 63].

Прокурор вправі відмовитися від поданого позову і вийти з цивільного процесу або змінити позов (ч. 2 ст. 46 ЦПК України). Проте це не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано заяву, права вимагати від суду розгляду справи та вирішення вимоги у первісному обсязі. При відмові прокурора від заявленого ним позову в інтересах інших осіб підставою для закриття провадження у справі буде не відмова позивача від продовження процесу, а прийнята судом відмова позивача від позову (п. 3 ч. 1 ст. 205 ЦПК України) [16, 128–139].

Необхідно передбачати в ЦПК України обов'язкову участь прокурора в процесі, розпочатому з ініціативи інших осіб, а також у випадках, визначених законом, оскільки в кожному конкретному випадку він самостійно вирішує, чи є для цього підстави (ч. 5 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»). Ось чому прокурор може вступити в уже розпочатий процес з ініціативи інших осіб (наприклад, у справах про надання психіатричної допомоги), однак він має представляти в суді інтереси громадянина або держави, тобто інтереси позивача або третьої особи, яка заявила самостійні вимоги щодо спору [17].

У чинному ЦПК України бажано відновити інститут відводу (самовідводу) прокурора, який не бере участі у справі, якщо він: особисто, прямо чи побічно заінтересований в результатах справи; є родичем сторін чи інших осіб, які беруть участь у справі; перебуває в особистих стосунках з особами, що викликає сумнів у його об'єктивності й неупередженості (статті 20–22 ЦПК України) [6, 63].

Щоб вступити в процес, розпочатий з ініціативи інших осіб, прокурор має повідомити суд заявою і взяти участь у справі. Разом із тим закон не визначає порядку вступу

прокурора в процес з власної ініціативи у випадках, якщо він не подав позовів в інтересах громадян чи держави. У зв'язку із цим, як вважає Т.О. Дунас, ч. 6 ст. 130 глави 2 розділу III ЦПК України необхідно доповнити п. 10 такого змісту: «Суд в обов'язковому порядку повідомляє прокурора про розгляд справ за заявами, спір в яких зачіпає права й інтереси неповнолітніх, інвалідів 1 групи, недієздатних або частково недієздатних, безвісно відсутніх, за заявами про відшкодування збитків за рахунок Державного бюджету, про поновлення на роботі осіб, незаконно звільнених з підприємств (установ чи організацій) державної форми власності, про виселення без надання іншого житла» [6, 63].

Також важливу роль відіграє визначення процесуального статусу прокурора на стадіях перегляду судових рішень. Проте законодавець чітко не зазначив у ЦПК України право прокурора вносити апеляційні (касаційні) скарги, заяви на рішення у справах, в яких він не брав участі. Але, виходячи зі змісту ст. 45 ЦПК України, можна зробити висновок, що прокурору належить право оскарження судових рішень у порядку статей 292 і 324 ЦПК України в справах, участі в яких він не брав.

У зв'язку з наданням прокурору права вимагати перегляду судових рішень незалежно від участі у справі виникає запитання: в усіх цивільно-правових спорах прокурору належить таке право чи лише у випадку, коли ухваленим судовим рішенням порушуються права громадян та інтереси держави, охоронювані законом? Вбачається, що правильним є друге. При реалізації права на апеляційне, касаційне оскарження судового рішення або на перегляд його за нововиявленими чи винятковими обставинами прокурор повинен пояснити, у чому в конкретній ситуації полягає порушення прав громадян та інтересів держави. За відсутності такого обґрунтування суд відмовляє у прийнятті скарги або заяви [6, 64].

Вважаємо, що повноваження прокурора щодо подання апеляцій потрібно визначити 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. Такими повноваженнями доцільно наділити: а) прокурорів, які брали участь у розгляді справи судами першої інстанції (до

того ж, термін «прокурор» вживається у законі у розумінні процесуальної фігури, а не посадового становища); б) працівники прокуратури, які обіймають вищі посади та здійснюють її конституційні функції незалежно від їх участі в розгляді справи у першій інстанції. Така позиція відображена у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2006 року [18].

Приводом для представництва прокурором у суді є звернення до прокуратури фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою. При цьому така правова допомога надається громадянам безоплатно, що означає за рахунок держави, і спрямована на захист конституційних прав найменш захищених верств населення (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Окреслена модель процесуальної форми представництва прокурором передбачає можливість впливу його діяльності на виникнення і розвиток цивільного судочинства, адже прокурор ініціює відкриття відповідного провадження в справі або має залучатися до участі в ній з метою перевірки наявності чи відсутності ознак злочину або правопорушення в діях осіб, які беруть участь у справі. Законодавством прокурору надано право участі у справі, де він є представником будь-якої особи, оскільки представлятиме в цивільному процесі суспільні інтереси. А тому найпершою підставою для залучення прокурора до участі в цивільній справі, але не як представника однієї зі сторін, має стати виявлення ознак злочинних дій або бездіяльності при розгляді справи, що дасть можливість прокуратурі адекватно і вчасно реагувати в таких ситуаціях на порушення закону. З огляду на це доходимо висновку, що участь прокурорів у конкретних категоріях справ доцільно вважати обов'язковою з метою забезпечення прав громадян на об'єктивний і законний судовий розгляд. Отож має існувати конкретний перелік справ, у яких: вірогідність виникнення (виявлення) правопорушення доволі висока і, крім того, при розгляді справи можуть бути виявлені ознаки злочину або такі ознаки можуть бути виявлені у змісті позовної заяви; громадянин не здатен захистити свої права через об'єктивні причини і навіть не здатен укласти договір про правову допомогу з адвокатом [19, 69].

Завдання прокуратури у цивільному судочинстві спрямовані на: сприяння суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ і постанов судових рішень, що ґрунтуються на законі; захист прав і законних інтересів громадян та інтересів держави; своєчасне вжиття заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, керуючись принципами законності, незалежності суддів, рівності фізичних та юридичних осіб перед законом і судом [20, 178].

І вже із цих завдань, на нашу думку, потрібно виходити, визначаючи статус прокурора як учасника цивільного судочинства. Саме утвердження в Україні верховенства закону можна розглядати як основне завдання прокуратури.

Прокурор може брати участь у розгляді будь-якої цивільної справи. Порядок участі прокурора визначений у статтях 45–46 ЦПК України. Існують такі підстави участі прокурора в цивільному процесі: вказівка про це в законі; з ініціативи суду; з власної ініціативи.

Перша підстава щодо вказівки означає обов'язкову участь прокурора при вирішенні конкретної справи. Внаслідок порушення такого правила буде скасоване судові рішення у конкретній справі в зв'язку з недотриманням процесуального законодавства. Стаття 258 ЦПК України передбачає обов'язкову участь прокурора при розгляді цивільної справи про визнання громадянина недієздатним або обмежено дієздатним.

Сімейним законодавством передбачено також обов'язкову участь прокурора у справах про: позбавлення батьківських прав; відібрання дітей; визначення місця проживання дитини; визнання усиновлення недійсним.

Стосовно другої підстави прокурор може брати участь у розгляді справи, враховуючи її складність; значення; стан дотримання законності в регіоні. При цьому суд виносить мотивовану ухвалу про участь прокурора у справі, де вказується підстава для цього.

Прокурор може звернутися до суду із заявою про захист прав і свобод інших осіб. Він повинен порушити справу в наступних випадках: коли має місце явне порушення закону; коли справа має суспільне значення; коли сторона не в змозі захистити сама свої інтереси через вік, хворобу, перебування у відрядженні.

Таким чином, представництво прокурором у суді інтересів громадянина або держави має ряд специфічних рис, які істотно відрізняють його від іншого представництва в цивільному процесі. Відмінність прокурорського представництва визначається тим, що воно є офіційним (публічним) представництвом конституційного рівня, має значення самостійної функції прокуратури і його здійснює особливий орган, який не має особистого інтересу, завжди і всюди є охоронцем закону, виступає від імені держави на користь громадянина, держави, суспільства. Отже, представництво прокурора в суді є самостійним інститутом цивільного процесуального права.

Список використаних джерел:

1. Цивільний процесуальний кодекс Української РСР: станом на 18 липня 1963 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1963. – № 30. – Ст. 464.
2. Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом 1 січня 2006 р.]. – К.: Мін-во юстиції України, 2006. – 124 с.
3. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Цивільний процесуальний кодекс України: за станом на 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40, 41, 42. – Ст. 492.
5. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 2. – С. 39–40.
6. Дунас Т. Шляхи вдосконалення цивільного процесуального законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді / Т. Дунас // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 4.
7. Руденко М.В. Прокурор у цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження: навч. та наук.-практ. посіб. для студ. вищ. юрид. навч. закл. / М.В. Руденко, Т.О. Дунас; за наук. ред. д-ра юрид. наук, професора М.В. Руденка. – Х.: Харків юридичний, 2006. – 340 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. 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.
10. 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.
11. 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.
12. Долежан В. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / В. Долежан, М. Косюта // Право України. – 2006. – № 3. – С. 6–11.
13. Комаров В.В. Новелізація цивільного процесуального законодавства та засади нового цивільного процесуального кодексу України / В.В. Комаров // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – №№ 2–3. – С. 472–473.
14. 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.
15. Твардієвич Т. Представництво прокуратурою інтересів держави в особі органу місцевого самоврядування / Т. Твардієвич, М. Легенченко // Вісник прокуратури. – 2010. – № 10. – С. 39–42.
16. Балюк М.І. Практика застосування цивільного процесуального кодексу України (цивільний процес у запитаннях і відповідях): коментарії, рекомендації, пропозиції / М.І. Балюк, Д.Д. Луспенник. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 676 с. – (Серія «Судова практика»).
17. Меденцев А. Участь прокурора у розгляді судом справ про надання особі психіатричної допомоги / А. Меденцев // Вісник прокуратури. – 2008. – № 6. – С. 109–113.
18. 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.
19. Руденко М. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави у цивільному судочинстві / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 3. – С. 67–70.
20. Оксенчук І. Завдання прокуратури у цивільному судочинстві: історія та перспективи розвитку / І. Оксенчук // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 175–179.

*Любов НЕЦЬКА,
Ігор ПИЛИПЕНКО*

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Резюме

Проаналізовано питання участі прокурора в цивільному процесі, що викликає наукові дискусії. На підставі цього аналізу запропоновано практичні підходи до вирішення актуальних проблем представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді.

*Любовь НЕЦКАЯ,
Игорь ПИЛИПЕНКО*

ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Резюме

Проанализирован вопрос участия прокурора в гражданском процессе, являющийся предметом научных дискуссий. На основе этого анализа предложены практические подходы к решению актуальных проблем представительства прокурором интересов граждан или государства в суде.

*Lubov NETSKA,
Igor PYLYPENKO*

LEGAL STATUS OF PUBLIC PROSECUTOR IN CIVIL PROCEDURE

Summary

Participation of a public prosecutor in civil procedure as a subject of scientific discussion is analyzed in the article. Practical approach to representing interests of citizens or state in civil procedure by a prosecutor has been proposed.