



*Тарас ДУНАС,
начальник управління захисту
прав і свобод громадян та інтересів держави
прокуратури Львівської області,
старший радник юстиції*

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

Ключові слова: цивільне судочинство, функція представництва, представник, довіритель, інтереси громадянина, інтереси держави, інститут відводу (самовідводу).

Конституцією України та Цивільним процесуальним кодексом України (далі – ЦПК України) в умовах сьогодення передбачається новий підхід до визначення процесуального становища прокурора в цивільному процесі. Насамперед, звертаючись до суду із заявою про захист прав і свобод громадян, державних і суспільних інтересів, прокуратура реалізовує конституційну функцію представництва, яка розглядається як один із дійових засобів утвердження верховенства права, зміцнення законності та правопорядку. Як слушно зазначає М.В. Руденко, розвиток представництва прокурора у цивільному судочинстві відображає історію становлення національного цивільного процесу й участі в ньому прокурора – від нагляду за законністю цивільного судочинства через участь у розгляді судом справ до представництва в суді інтересів громадянина або державних чи суспільних інтересів [1].

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 (п. 2 ст. 121 Конституції України, ч. 2 ст. 45 ЦПК України, ч. 2 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру»). Іншими словами, функція представництва інтересів у суді є для органів прокуратури конституційною.

Таким чином, участь прокурора у цивільному процесі необхідна для захисту прав та свобод громадян, інтересів держави, дотримання законності в суспільстві, злагодженого функціонування державного механізму в умовах властивої демократії поділу влади. Утім внаслідок недосконалості законодавства існує багато проблем, пов'язаних із цим інститутом, які потребують невідкладного вирішення, тому що від успішного виконання прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді залежить процес побудови правової держави, невід'ємним (якщо не основним) атрибутом якої є утвердження законності.

Передусім, визначаючи правову природу представництва прокурора в цивільному судочинстві, необхідно виходити із сутності прокуратури як органу, який здійснює функцію охорони закону, державно-правових відносин. Вступаючи у процес, прокурор стає його учасником і підпорядковується тим правилам, які регулюють процесуальну діяльність усіх суб'єктів цивільного процесуального права. Але цей факт є внутрішнім стосовно того, що прокурор насамперед – представник держави, який виконує правоохоронну 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 у статтях 3 і 13 Основного Закону, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності й господарювання.

Однак не можна ототожнювати статус прокурора зі статусом представника сторони у справі, як це інколи робиться у літературі [2]. Загальновідомо, що відносини між представником і довірительом засновані на договорі доручення або трудовому договорі. Представник для виконання своїх обов'язків наділяється відповідними повноваженнями й не може виходити за межі цих повноважень, якщо не одержить на це спеціального дозволу. Зовсім інше місце посідає прокурор. Завдання прокурора при розгляді цивільних справ – дотримання при вирішенні спорів прав і законних інтересів громадян, держави, винесення судом законних та обґрунтованих рішень, правильне застосування судом норм матеріального і процесуального права. Він бере участь у розгляді справ судами як представник держави й виступає гарантом законності при здійсненні судочинства. Виконуючи свої функції, прокурор керується відповідним процесуальним та іншим законодавством.

Слід зазначити і такі положення: усі види представництва в суді, закріплені цивільно-процесуальним законодавством, передбачають в обов'язковому порядку правові відносини між представником та особою, яку він представляє. Прокурор же діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені представницькі обов'язки. Для підтвердження своїх повноважень у цивільному судочинстві йому не потрібно надавати суду жодних документів (довіреностей), оскільки він виконує обов'язки, надані йому законом. Його діяльність може бути віднесена до представництва, яке є самостійним інститутом цивільного процесуального права, тому що саме Основний Закон – правова підстава його участі в цивільному процесі. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне доповнити ст. 38

гл. 4 розд. 1 ЦПК України частиною 5 такого змісту: «У випадках, передбачених законом, інтереси громадянина або держави у суді може представляти прокурор».

Юридичний інтерес прокурора до цивільного процесу завжди має державний характер. Проте інтерес органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб, зазначених поряд з прокурором у ст. 45 ЦПК України, зовсім інший: він має переважно посадовий характер. Юридичний інтерес до процесу найчастіше визначається місцем цих органів у системі органів держави, вони беруть участь у справі в силу покладеної на них службової компетенції [3]. На нашу думку, поєднання в одній статті участі в процесі прокурора й інших органів та осіб ускладнює застосування норм ЦПК України в судовій і прокурорській практиці, що вимагає визначення його процесуального становища в окремій статті ЦПК України. Виходячи з цього, ч. 3 ст. 26 гл. 4 розд. 1 ЦПК України потрібно викласти в такій редакції: «У справах можуть також брати участь прокурор та інші органи... (далі за текстом)».

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 й ч. 2 ст. 45 ЦПК України є відсылними, тобто зазначені випадки повинні передбачатись у відповідних законодавчих актах. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [4] не дав офіційного тлумачення п. 2 ст. 121 Конституції України, зокрема слів «у випадках, визначених законом». Однак це конче необхідно: адже і в Законі України «Про прокуратуру» має бути чітка відповідь на це питання. Як вбачається, 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 регламентуються різними нормативними актами. Конституційне положення щодо випадків, визначених законом (п. 2 ст. 121), варто розглядати як підстави представ-

ництва прокурором у суді інтересів громадянина або держави, які мають бути закріплені у ЦПК України.

Зміст понять «інтереси громадянина» та «інтереси держави» у ЦПК також не розкриваються. Стаття 36¹ Закону України «Про прокуратуру» визначає підстави представництва інтересів громадянина: неспроможність громадянина через фізичний чи матеріальний стан або з інших причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Але критерії цієї неспроможності закон не визначає. Як бачимо, поняття «фізичний та матеріальний стан», «інші поважні причини» є оціночними, а тому їх прокурор має визначати (оцінювати) самостійно в кожному конкретному випадку залежно від конкретних обставин.

Інтереси держави, представництво яких у суді здійснюється прокурором, можуть полягати в захисті загальнодержавних політичних, економічних, соціальних та інших програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх об'єктів господарювання тощо. Отже, поняття «інтереси держави» – категорія також оціночна і суб'єктом її оцінки є винятково прокурор. Жоден інший орган, у тому числі й суд, не має права обмежувати прокурора у здійсненні його функції представництва [5].

У зв'язку з 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, у якому, зокрема, зазначено, що прокурор обґрунтовує у своїй позовній заяві, у чому полягає порушення інтересів держави або в чому є загроза порушенням цих інтересів, а як позивача повинен вказати конкретний орган державної влади або ор-

ган місцевого самоврядування, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Це 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).

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). Оскільки такі поняття, як «невизначене коло осіб», «громадський інтерес», «групові позови» цивільне процесуальне законодавство України не розкриває, 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 [6].

З питанням про підстави участі прокурора в цивільній справі пов'язані і проблеми визначення його процесуального статусу в суді під час її розгляду. На процесуальне становище прокурора значний вплив має організаційний принцип судочинства – здійснення правосуддя тільки судом. Це виключає можливість наділення прокурора владними повноваженнями в цивільному процесі. Він не може давати суду які-небудь вказівки, визначати поведінку будь-кого. 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 і застосуванням чинних законів України.

Правильне визначення положення прокурора в процесі впливає на: а) зміст прав і обов'язків; б) характер взаємовідносин прокурора з іншими особами, які беруть участь у справі. Прокурор, який пред'явив позов в інтересах інших осіб, не є ані представником сторони, ані стороною у процесі, перелік яких зазначений в ст. 30 ЦПК України, оскільки прокурор – не учасник спірних правовідносин. Прокурор завжди представляє інтереси держави і займає самостійне процесуальне положення.

Позивачем у процесі є особа, в інтересах якої прокурор звернувся в суд. 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, в тому числі з нього не можуть бути стягнені витрати за правовою допомогою.

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, 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) [7, 128–139].

Є необхідність, на наш погляд, передбачити в ЦПК України обов'язкову участь прокурора у 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. 36¹ 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 [8].

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 з цим ч. 6 ст. 130 гл. 2 розд. III ЦПК України необхідно, вважаємо, доповнити пунктом 10 такого змісту: «Суд в обов'язковому порядку повідомляє прокурора про розгляд справ за заявами, спір в яких зачіпає права й інтереси неповнолітніх, інвалідів I 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».

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).

Доцільно передбачити в ЦПК України участь прокурора в окремому провадженні, для чого: ч. 1 ст. 240 гл. 2 необхідно викласти в такій редакції: «Справи про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи або визнання фізичної особи недієздатною суд розглядає за участю заявника, прокурора... (далі за текстом)»; ч. 1 ст. 244 гл. 3 розд. IV необхідно доповнити абзацом «Участь прокурора, представників органів опіки й піклування при розгляді справ є обов'язковою»; ч. 1 ст. 249 гл. 4 розд. IV бажано доповнити абзацом: «Участь прокурора при розгляді справи є обов'язковою»; ч. 1 ст. 254 гл. 5 розд. IV слід викласти в такій редакції: «Суд розглядає справу про усиновлення за

обов'язковою участю заявника, прокурора... (далі за текстом)».

З метою правильного й однакового застосування чинного процесуального законодавства, усунення розбіжностей у судовій і прокурорській практиці необхідно чітко визначити обсяг і межі повноважень прокурора при здійсненні ним функції представництва безпосередньо на стадіях перегляду судових рішень [9].

Насамперед 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 ч. 2 ст. 45 ЦПК України, що він може здійснити представництво на будь-якій стадії цивільного процесу, та ч. 4 ст. 45, що прокурор, який не брав участь у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд рішення у зв'язку з винятковими або нововиявленими обставинами має право ознайомитися з матеріалам справи в суді, можемо зробити висновок, що прокурору належить право оскарження судових рішень в порядку статей 292 і 324 ЦПК України у 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 або винятковими обставинами прокурор повинен пояснити, у чому по даній

справі полягає порушення прав громадян чи інтересів держави. За відсутності такого обґрунтування суд має відмовити у прийнятті скарги або заяви. У розвиток цього положення необхідно доповнити ч. 4 ст. 46 гл. 4 розд. 1 після слова «суді» таким реченням: «... робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі». Це правова гарантія непорушності установлених Конституцією прав та свобод громадян, встановлення істини у справі, ухвалення законного й обґрунтованого рішення.

Необхідно у зв'язку з цим доповнити: а) ст. 292 гл. 1 розд. V ЦПК України частиною 3 такого змісту: «Прокурор оскаржує в апеляційному порядку рішення й ухвали суду першої інстанції повністю або частково шляхом подання апеляційної скарги в порядку і строки, встановлені цим Кодексом»; б) ст. 324 гл. 2 розд. V частиною 3: «Прокурор оскаржує в касаційному порядку рішення й ухвали суду першої інстанції шляхом подання касаційної скарги в порядку та строки, встановлені цим Кодексом».

У межах реалізації представницької функції прокурор повинен застосовувати відповідні процесуальні заходи реагування, щоб забезпечити законність у діяльності органів державної виконавчої служби щодо виконання судових рішень, ухвалених за позовами (заявою) прокурорів. Цим пояснюється необхідність у ст. 10 Закону України «Про виконавче провадження» передбачити в числі осіб – учасників виконавчого провадження – також і прокурора, якщо він представляє інтереси громадянина або держави в цивільному судочинстві. Він повинен мати право на здійснення процесуальних дій по виконанню судових рішень відповідно до розділів VI і VII ЦПК України [10, 101–102].

Список використаних джерел:

1. Руденко М.В. Участь прокурора у цивільному процесі на різних етапах становлення вітчизняного законодавства / М.В. Руденко // Вісник Верховного Суду України. – 2008. – № 9. – С. 42–48.
2. Захарова О.С. Представництво у цивільному судочинстві / О.С. Захарова // Вісник Академії адвокатури України. – 2005. – № 4. – С. 32–35.
3. Сапунков В.Й. Участь у процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб / В.Й. Сапунков // Бюлетень Мін'юсту України. – 2004. – № 9 (35). – С. 36–46.
4. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 2. – С. 39–40.

5. Косюта М.В. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорсько-судового представництва / М.В. Косюта // Юридический вестник (Одесса). – 2001. – № 1/2. – С. 144–148.
6. 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.
7. 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).
8. Меденцев А. Участь прокурора у розгляді судом справ про надання особі психіатричної допомоги / А. Меденцев // Вісник прокуратури. – 2008. – № 6. – С. 109–113.
9. Косюта М. Способи правового регулювання представницької функції прокуратури / М. Косюта // Вісник прокуратури. – 2007. – № 4. – С. 10–11.
10. Говоруха М.М. Прокурор у виконавчому провадженні: основи організації і діяльності: навч. посіб. / Говоруха М.М., Руденко М.В., Середа Г.П. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 370 с.

Taras DUNAS

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ
ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ**

Резюме

Проаналізовано шляхи вдосконалення цивільного процесуального законодавства щодо здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави в суді. Пропонуються зміни та доповнення до окремих статей Цивільного процесуального кодексу України.

Taras DUNAS

**ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЧАСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОКУРОРОМ
ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ**

Резюме

Проанализированы пути усовершенствования гражданского процессуального законодательства в части осуществления прокурором представительства интересов гражданина или государства в суде. Предлагаются изменения и дополнения в отдельные статьи Гражданского процессуального кодекса Украины.

Taras DUNAS

**THE WAYS OF CIVIL PROCEDURAL LEGISLATION IMPROVEMENT
IN TERM OF CITIZENS' AND STATE'S INTERESTS REPRESENTATION
IN THE COURT BY PROSECUTOR**

Summary

The ways of civil procedural legislation improvement in term of citizens' and state's interests representation at the court by prosecutor are analyzed in the article. The amendments of some Civil Procedural Code of Ukraine articles are proposed by the authors.