

РОЗДІЛ IV. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.92

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА В РОЗГЛЯДІ І ВИРІШЕННІ ЦИВІЛЬНИХ СПРАВ У СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

Бичкова С.С., д.ю.н., доцент

Національна академія внутрішніх справ

У науковій статті досліджуються процесуальні форми представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді першої інстанції. На підставі аналізу наукових поглядів і цивільного процесуального законодавства України виокремлюються способи правореалізації відповідних повноважень прокурора.

Ключові слова: прокурор; форми представництва прокурором інтересів громадянина або держави; державні інтереси; невизначене коло осіб.

Бычкова С.С. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ И РАЗРЕШЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ / Национальная академия внутренних дел, Украина

В научной статье исследуются процессуальные формы представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде первой инстанции. На основании анализа научных взглядов и гражданского процессуального законодательства Украины выделяются способы правореализации соответствующих полномочий прокурора.

Ключевые слова: прокурор; формы представительства прокурором интересов гражданина или государства; государственные интересы; неопределенный круг лиц.

Bychkova S.S. PARTICIPATION OF THE PUBLIC PROSECUTOR IN THE CONSIDERATION AND RESOLVING OF CIVIL CASES IN THE COURT OF FIRST INSTANCE / National academy of internal affairs, Ukraine

In the article the following procedural forms of representation of citizens' or state interests by the public prosecutor in the court of first instance are investigated: appeal to the court with claims (applications) to protect the interests of a citizen or state, and entry in a civil case in which the proceedings are opened on the basis of the claim (applications) of another person.

While describing the procedural order of the prosecutor's appeal to the court with a claim (applications) to protect the interests of a citizen or state, special attention is paid to the problematic issues of representation of state interests by the prosecutor. In particular it has been emphasized that «state interests» is an estimated concept, which can potentially cover any violations of rights, freedoms and interests of people and not only state or public interest.

Besides, the necessity of returning to the previous position of the legislator regarding the possibility of the prosecutor to claim (put an application) to protect the rights, freedoms and interests of indefinite number of persons has been proven. In this regard, there has been explored the concept of indefinite number of persons, found the peculiarities of the relevant civil cases.

While describing the second form of the prosecutor's participation in the court of first instance – «entry in a civil case in which the proceedings are opened on the basis of the claim (applications) of another person» the obligations of the responsible party of civil process, and the legal means of execution of its power have been defined.

It has been criticized the position of some scientists who name this form of participation of the prosecutor in the case as «supervisory». The prosecutor's supervision is not a subject of the prosecutor's role in the civil process. The main purpose of his participation in civil cases is to protect the rights, freedoms and interests of a citizen or state.

The prosecutor has the right to enter the case at any stage of the civil process. However, in the present research it has been proven that the moment when prosecutor can enter into a civil case should be limited at the stage of court proceedings in the court of first instance to the phase of court debates. The entry of the prosecutor into the case at the phase of adoption and proclamation of court decision is not appropriate because in this case he has no actual opportunity to execute his power.

Key words: public prosecutor; forms of representation of interests of the citizen or the state by the public prosecutor; public interests; undefined number of persons.

Відповідно до ч.2 ст.45 ЦПК України з метою представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор, серед іншого, у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з позовною заявою (заявою), бере участь у розгляді справ, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовною заявою (заявою) інших осіб.

Слід відзначити, проблемні аспекти участі прокурора в цивільному процесі неодноразово були предметом наукових розвідок вчених-процесуалістів, зокрема таких, як: В.М. Аргунов, Т.О. Дунас, П.П. Заворотько, А.С. Зелковська, Ю.І. Лутченко, М.В. Руденко, М.Й. Штефан. Хоча досліджували вони, здебільшого, участь прокурора в цивільному процесі у формі здійснення нагляду за дотриманням законів учасниками цивільних процесуальних правовідносин. Водночас, сучасна процесуальна доктрина у відповідному контексті зазнала змін, функція прокурора в цивільному процесі не тільки перестала бути наглядовою, але й знайшла своє відображення в різноманітні інших процесуальних форм його участі під час здійснення правосуддя у цивільних справах.

Вищезазначене і зумовлює актуальність теми цієї наукової статті, *метою* якої є дослідження процесуальних форм представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді у справах позовного провадження з наступним виокремленням способів правореалізації відповідних повноважень прокурора.

Виходячи із ч.2 ст.45 ЦПК України, ч.5 ст.36-1 Закону України «Про прокуратуру» в суді першої інстанції прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в таких формах:

- 1) звернення до суду з позовними заявами (заявами) про захист інтересів громадянина або держави;
- 2) вступ у цивільну справу, провадження в якій відкрито на підставі позовної заяви (заяви) іншої особи.

У п.3 ч.3 ст.20 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що прокурор у межах своєї компетенції має право звертатися до суду в передбачених законом випадках. Відповідно до ч.2 ст.45 ЦПК України прокурор має звертатися до суду із позовною заявою (заявою) на захист прав, свобод та інтересів інших осіб у межах повноважень, визначених законом.

Із цього приводу доцільним видається навести позицію Л. Крем'є. На його думку, цивільний процес принципово висуває на сцену одні лише приватні інтереси. Тільки у виняткових випадках висувається на перший план інтерес публічний, і прокуророві дається право діяти від свого імені. Таке його право, що є винятком із загального правила, може впливати тільки із прямої вказівки закону [1, 104].

Відповідно до національного законодавства України прокурор може звертатися до суду, зокрема з вимогами про: визнання шлюбу недійсним (ст.42 СК України) або неукладеним (ст.48 СК України), позбавлення батьківських прав, відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав (ст.165, ч.2 ст.170 СК України), скасування усиновлення або визнання його недійсним (ст.240 СК України); відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, а також повернення самовільно або тимчасово зайнятих лісових ділянок, строк користування якими закінчився (п.14 ч.1 ст.91 Лісового кодексу України); відшкодування шкоди, завданої в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, і припинення екологічно небезпечної діяльності (ч.2 ст.37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») тощо.

Проте для відкриття провадження в цивільній справі прямої вказівки закону недостатньо. Необхідне волевиявлення прокурора, тобто його ініціатива, що виявляється у поданні до суду позовної заяви (заяви). Необхідність звернення із позовною заявою (заявою) встановлюється прокурором у кожному конкретному випадку самостійно з урахуванням характеру правопорушення, а також фактичної обґрунтованості вимоги. Прокурор самостійно, виходячи із своїх прокурорських обов'язків, правильно розуміючи те, чого потребують інтереси особи та держави, повинен визначити, чи слід ініціювати відкриття провадження у справі. Як зазначила К.С. Банченко-Любимова, пред'являючи позов, прокурор повинен бути переконаний у його обґрунтованості [2, 6]. При цьому ініціатива прокурора про доцільність його участі у справі

ніким обмежена бути не може. Так, С.А. Чванкін слушно зауважив: «Прокурора не можна змусити використати свої повноваження» [3, 128]. Це підтверджується і правовою нормою, закріпленою у ч.2 ст.20 Закону України «Про прокуратуру», що містить термінологічне словосполучення «прокурор має право».

С.В. Щербак зазначає, що передбачене у законі право прокурора на звернення до суду може бути реалізованим «лише у випадках, передбачених конкретно нормою матеріального чи процесуального права. Як показує судова практика прокурор звертається до суду й тоді, коли цього вимагає захист прав, свобод та інтересів певних осіб, але в законі відсутнє положення про право прокурора звернутися до суду з даним позовом. Звернення прокурора в суд в таких випадках має зумовлюватися інтересами держави» [4, 220].

Відповідно до п.3 Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/99 від 8 квітня 1999 р. у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді, державні інтереси – це інтереси, пов'язані з потребою в здійсненні загальнодержавних дій, 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 суб'єктів права власності та господарювання тощо.

Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств (п.4 зазначеного Рішення Конституційного Суду України).

Враховуючи те, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, яке потенційно може охопити будь-які випадки порушень прав, свобод та інтересів осіб, а не тільки державних або суспільних інтересів, прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на закон, на підставі якого подається відповідна заява, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах (ч.2 ст.45 ЦПК України).

У попередній редакції ч.3 ст.36-1 Закону України «Про прокуратуру» передбачалося, що прокурор має право звертатися до суду на захист прав і свобод невизначеного кола осіб. Вбачається, законодавець, оновлюючи зміст відповідної правової норми, даремно оминув увагою таке положення. Адже інколи неможливо встановити конкретного громадянина права, свободи та інтереси якого порушуються, не визнаються чи оспорується вчиненим правопорушенням. Але при цьому права, свободи та інтереси потребують захисту. І забезпечити такий захист у судовому порядку до снаги саме прокурору. Тому, вважаємо, необхідно знову закріпити на законодавчому рівні право прокурора ініціювати відкриття провадження в цивільній справі на захист прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб.

При тлумаченні словосполучення «невизначене коло осіб» слід мати на увазі, що, по-перше, кількісно не встановлений склад потенційних позивачів у матеріально-правовому розумінні; по-друге, такий багаточисельний імовірний їх склад, що встановити та притягти до участі у справі всіх зацікавлених осіб як позивачів у матеріально-правовому розумінні неможливо та недоцільно [5, 18-19].

Позов про захист прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб – це вимога щодо захисту прав, свобод та законних інтересів чисельно невизначеного кола осіб, які є носіями однотипного (однорідного) неперсоніфікованого інтересу, що спрямована проти одного і того самого відповідача – персоніфікованого носія відповідного юридичного обов'язку [6, 244].

До такого роду випадків слід віднести, зокрема справи, провадження в яких відкрито за позовами: про заборону дій, що спричиняють шкоду навколишньому природному середовищу; щодо захисту прав споживачів та заборону випуску недоброякісної продукції; про визнання незаконними індивідуально-правових актів та ін.

Справи щодо захисту невизначеного кола осіб характеризуються такими особливостями: 1) у суді здійснюється захист тільки публічних інтересів невизначеного кола осіб; 2) для захисту

приватноправового інтересу кожному потерпілому необхідно звернутися з окремою вимогою до суду [7, 106]; 3) провадження у справі не підлягає закриттю у зв'язку з укладенням мирової угоди між сторонами; 4) судові рішення, ухвалені за результатами розгляду справи, має містити відповіді на такі питання: чи мали місце дії, якими були порушені права, свободи та інтереси невизначеного кола осіб; чи носять ці дії протиправний характер; чи були вчинені ці дії відповідачем; 5) опублікування судового рішення є юридичною підставою для звернення до суду конкретних громадян з позовами проти відповідача, чії дії були визнані протиправними, про відшкодування моральної та матеріальної шкоди [6, 244-247].

Повертаючись до форм представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді першої інстанції, нагадаємо, що другою такою формою є вступ у цивільну справу, провадження у якій відкрито на підставі позовної заяви (заяви) іншої особи.

Згідно із п.7 Наказу Генеральної прокуратури України № бгн від 29 листопада 2006 р. «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» (далі – Наказ ГПУ № бгн від 29 листопада 2006 р.) прокурор зобов'язаний брати участь у розгляді судами справ у випадках, передбачених законом. ЦПК України встановлює лише один випадок обов'язкової участі прокурора у цивільному судочинстві. Так, у межах зазначеної форми є обов'язковою участь прокурора при розгляді справ про надання психіатричної допомоги у примусовому порядку чи про припинення надання амбулаторної психіатричної допомоги, госпіталізацію у примусовому порядку (ч.2 ст.281 ЦПК України).

Вступаючи у відкрите провадження, прокурор зобов'язаний брати активну участь протягом усього процесу у встановленні дійсних прав та взаємовідносин сторін [8, 31], активно сприяти всебічному дослідженню обставин справи, точному встановленню фактів, що мають юридичне значення, та правильній їх кваліфікації [2, 34]. Правовими засобами реалізації повноважень прокурора у цьому випадку мають бути заяви та клопотання з питань, що виникають під час судового розгляду. Як слушно зауважила М.І. Еріашвілі, своєчасна й обґрунтована заява прокурора дозволяє як запобігти можливому порушенню закону, так і допомогти суду вчасно його усунути [9, 19]. Наприклад, якщо прокурор дійде висновку, що встановлені не всі істотні обставини, які складають предмет доказування у цій справі, він має право заявити клопотання про витребування додаткових доказів [2, 37].

Окремі процесуалісти пропонують іменувати таку форму участі у справі прокурора «наглядною», адже, вступаючи у відкрите провадження, прокурор здійснює функцію нагляду за дотриманням законів під час судового розгляду [2, 34; 6, 206].

У нас щодо цього інша точка зору. Ми погоджуємося з Л.В. Тумановою, що роль прокурора в цивільному процесі є специфічною [10, 39]. Проте системний аналіз ст.121 Конституції України, ст.1, пунктів 3, 4 ч.1 ст.5, ст.20, ст.36-1 Закону України «Про прокуратуру», частин 1, 2 ст.45 ЦПК України, пунктів 1, 3 Наказу ГПУ № бгн від 29 листопада 2006 р. дозволяє стверджувати: сучасне законодавство України не передбачає здійснення прокурором функції нагляду за дотриманням законів під час цивільного судочинства. Зокрема, у ст.121 Конституції України, ст.1 Закону України «Про прокуратуру» визначено вичерпний перелік органів, щодо діяльності яких має здійснюватися прокурорський нагляд. Серед них органи судової влади, що здійснюють цивільне судочинство, відсутні. Крім того, не є предметом діяльності прокурора у цивільному процесі і сам прокурорський нагляд. Такий висновок можна зробити, виходячи із змісту правових норм, закріплених у ч.2 ст.45 ЦПК України, ст.36-1 Закону України «Про прокуратуру», які, водночас, дозволяють визначити основну мету участі прокурора у цивільних справах – захист прав, свобод та інтересів громадянина або держави.

Як уже зазначалося, прокурор має право вступити у справу на будь-якій стадії цивільного процесу. При цьому ми вважаємо, що момент вступу у цивільну справу прокурора повинен обмежуватися на стадії судового розгляду в суді першої інстанції етапом судових дебатів (і в цьому контексті ми є солідарними з С.В. Щербак [4, 225]). Вступ у справу прокурора на етапі ухвалення та проголошення судового рішення вбачається недоцільним, адже в такому випадку він уже не має фактичної можливості реалізувати надані йому повноваження.

Таким чином, проведене дослідження проблемних аспектів участі прокурора в суді першої інстанції дозволило дійти таких висновків:

1. Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави у суді першої інстанції в таких формах:
 - 1) звернення до суду з позовними заявами (заявами) про захист інтересів громадянина або держави;
 - 2) вступ у цивільну справу, провадження у якій відкрито на підставі позовної заяви (заяви) іншої особи.
2. Прокурорський нагляд не є предметом діяльності прокурора в цивільному процесі. Основною метою його участі в цивільних справах є захист прав, свобод та інтересів громадянина або держави.
3. Момент вступу в цивільну справу прокурора на стадії судового розгляду в суді першої інстанції має обмежуватися етапом судових дебатів. Вступ у справу на етапі ухвалення та проголошення судового рішення є недоцільним, оскільки у такому разі прокурор уже не має фактичної можливості реалізувати надані йому повноваження.

Усі інші проблеми, пов'язані із дослідженням участі прокурора у цивільних справах (зокрема, у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді шляхом подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України), що існують у теорії і на практиці, виходять за межі цієї статті і становлять *перспективні напрямки подальших наукових розвідок*.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гойхбарг А.Г. Курс гражданского процесса: [учеб. пособие] / А. Г. Гойхбарг. – М.; Л.: Госиздат, 1928. – 320 с.
2. Банченко-Любимова К.С. Участие прокурора в суде первой и второй инстанций по гражданским делам / К.С. Банченко-Любимова; под ред. А.Ф. Клейнмана. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963. – 87 с.
3. Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / [Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, В.В. Васильченко та ін.]; за ред. Є.О. Харитонова, О.І. ХаритонОВОЇ, В.В. Васильченка, Н.Ю. Голубевої. – Х.: Одиссей, 2009. – 952 с.
4. Цивільний процес України: Академічний курс: [підруч.] / [С.Я. Фурса, Є.І. Фурса, О.В. Гетманцев та ін.]; за ред. С.Я. Фурси. – К.: Вид. Фурса С.Я.: КНТ, 2009. – 848 с.
5. Батаева Н.С. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: специальность 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / Н.С. Батаева. – М., 1999. – 90 с.
6. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть: [учеб. пособие] / Г.Л. Осокина. – М.: Юристъ, 2004. – 667 с.
7. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / [Д.Б. Абушенко, А.М. Гребенцов, С.Л. Дегтярев и др.]; под общ. ред. В.И. Радченко. – М.: Норма, 2004. – 752 с.
8. Кац С.Ю. Участие прокуратуры в советском гражданском процессе: [учеб. пособие] / С.Ю. Кац; отв. ред. С.И. Вильнянский. – Х.: Харьк. юрид. ин-т, 1958. – 165 с.
9. Эриашвили М.И. Участие прокурора в гражданском процессе: [моногр.] / М.И. Эриашвили; под ред. Н.М. Коршунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2002. – 55 с.
10. Туманова Л.В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично-правовых интересов: [моногр.] / Л.В. Туманова. – Тверь: Твер. гос. ун-т, 2001. – 198 с.