

**ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ПРОКУРОРА В ГОСПОДАРЬКОМУ,
ЦИВІЛЬНОМУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВАХ:
ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

Одним із пріоритетних напрямів діяльності органів прокуратури є здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді. Здійснення такого представництва є суспільно важливою конституційною функцією органів прокуратури, яка полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді господарської, цивільної та адміністративної юрисдикції інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом. Логічним постає питання відносно закріплення інституту представництва прокурора в процесуальному законодавстві.

Мета статті — провести порівняльну характеристику правового становища та участі прокурора в господарському, цивільному та адміністративному судочинстві, виявленню схожих та відмінних рис в різних судових процесах.

Питання організаційно-правового забезпечення представницької діяльності органів прокуратури висвітлені в наукових працях Г. Середи, М. Руденка, М. Штефана, В. Сухоноса, М. Косюти, Т. Корнякової, М. Мичка, В. Губенка, Т. Дунаса, О. Михайленка, Т. Маслової, О. Севрук та інших. Проте порівняльний аналіз загального процесуального становища прокурора лишився поза увагою в українській правничій науці.

Взагалі участь прокурора в судовому процесі суттєво вирізняє його з-поміж інших учасників. Це пов'язано із особливим становищем, яке посідають органи прокуратури в системі влади. Відповідно до Конституції України (ст. ст. 121–123), прокуратура — це самостійний інститут влади, який не належить до жодної з її гілок (ст. 6) [4]. Одним із головних завдань прокуратури як правоохоронного органу є захист приватних і публічних інтересів.

Особлива роль прокуратури (порівняно з іншими державними органами) виявляється в двох аспектах. По-перше, прокуратура здійснює цю діяльність у разі вчинення правопорушень. По-друге, вона представляє інтереси громадян чи держави в притаманних лише їй процесуальних формах, зокрема у формі представництва [9, 105–106].

Роль і функції прокурора в судовому процесі зазнали значних змін за останні 16 років.

Раніше цивільне процесуальне законодавство розглядало інститут участі прокурора в цивільному процесі як реалізацію найважливішого принципу законності судової діяльності. Однак такий підхід виявився несумісним із незалежністю судової влади та правом сторін на правовий захист. Відповідно до ст. 34 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року, прокурор, який бере участь в розгляді справ у судах, додержуючи принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог зако-

ну про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі [9, 107].

Єдиною процесуальною формою, в якій може виступати прокурор у господарському, цивільному та адміністративному процесах, є представництво, що включає і можливість звернення до суду із заявами про захист прав, свобод та законних інтересів інших осіб, державних чи суспільних інтересів та участь у цих справах, як це передбачено процесуальним законодавством.

На сьогоднішній день правове становище прокурора закріплюється ст. 121 Конституції України, спеціальним Законом України «Про прокуратуру», безпосередньо процесуальне положення регулюється Господарсько-процесуальним кодексом (далі — ГПК), Цивільно-процесуальним кодексом (далі — ЦПК), Кодексом адміністративного судочинства (далі — КАС), а роз'яснення цих положень відображено у Рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року про офіційне тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України.

Процесуальні положення норм по відношенню до участі прокурора в судовому процесі майже ідентичні.

Прокурор звертається до суду з позовом в інтересах громадянина або держави для захисту їх порушених прав, свобод та законних інтересів. Його представницька діяльність проходить у конкретних формах [5]. Згідно з ч. 5 ст. 36-1 Закону «Про прокуратуру» прокурор самостійно визначає підстави для представництва в судах, форму його здійснення [2]. Це положення підтверджене Рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року [6], крім того, ч. 1 ст. 29 ГПК [6], ч. 1, 2 ст. 45 ЦПК [10], ч. 1, 2 ст. 60 КАС України [3].

Згідно зі ст. 36-1 вищевказаного Закону такими формами представництва є:

— звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб;

— участь у розгляді судами справ;

— внесення апеляційної, касаційної скарги на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд Верховним Судом України судового рішення [2].

Однак зазначені в Законі форми представництва прокурора в процесі можуть охоплюватися однією формою — звернення до суду з позовною заявою або із заявою про відкриття провадження у справі, тобто звернення прокурора до суду з позовом або заявою в інтересах держави чи громадянина (ч. 1 ст. 29 ГПК України, ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 45 ЦПК України, ч. 2 ст. 6, ч. 1 ст. 60 КАС України); право апеляційного оскарження (ч. 1 ст. 91 ГПК України, ст. 292 ЦПК України, ст. 185 КАС України); подання касаційної скарги (ст. 107 ГПК України, ст. 324 ЦПК України, ст. 211 КАС України); оскарження судових рішення, у зв'язку з виключними обставинами та у зв'язку з нововиявленими обставинами (ст. ст. 111-15, 112 ГПК України, ст. ст. 354, 361 ЦПК України, ст. ст. 236, 245 КАС України).

Характерною ознакою такої форми є те, що прокурор у разі подання апеляційної, касаційної скарги подає їх на підставі того, що брав участь у розгляді справи особливо в попередніх інстанціях.

Як в господарському, так і в цивільному та адміністративному судочинстві, прокурор може вступити в судовий процес на будь-якій стадії для представництва інтересів громадян і держави, якщо прокурор не брав участі в розгляді справи в попередніх інстанціях. Ця форма характеризується тим, що прокурор незалежно від участі у розгляді справи в суді першої інстанції наділений правом оскарження рішень суду як у апеляційному, так і в касаційному порядку [9]. А з прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року, згідно з яким були внесені зміни до Закону України «Про прокуратуру», ГПК, ЦПК, КАС України, законодавець доповнив ст. 36-1 ще й такою формою представництва прокурора як внесення заяв про перегляд судових рішень Верховним Судом України, також заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами у справі, розглянутій без участі прокурора, за виняткових обставин.

Виходячи з зарубіжного досвіду таке положення не відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

А саме, за останні роки Європейський суд з прав людини виніс понад 200 рішень щодо України, в яких констатував порушення положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Тому нині існує потреба в удосконаленні практики виконання таких рішень. Це, зокрема, стосується вжиття державою заходів загального характеру (особливо в контексті реалізації спеціального закону про виконання рішень Європейського суду), що є невід'ємною частиною виконання рішення Європейського суду.

Особливу стурбованість у представників Департаменту Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини викликала ситуація в чинному законодавстві в світлі рішення Європейського суду у справі «Совтрансавто-Холдинг проти України». Зокрема, було зазначено, що відповідні положення ГПК України все ще надають повноваження прокурору втручатись у справу на будь-якій стадії судового розгляду з метою захисту інтересів осіб або держави, а також дозволяють вимагати скасування остаточного судового рішення у справі. При цьому прокурор не є стороною у справі.

У світлі практики Європейського суду наявність у прокурора права вступати у господарський процес на будь-якій його стадії суперечить принципу рівності процесуальних можливостей всіх учасників процесу. У деяких випадках прокурор, вступаючи у господарський процес в інтересах держави, фактично захищає інтереси однієї зі сторін, оскільки у її статутному фонді наявна частка державної власності. Причому законодавство надає прокурору надзвичайно широкі повноваження щодо отримання інформації (доказів), необхідної для представлення позиції у судовому процесі. Відповідно, інша сторона у процесі не має таких можливостей.

Європейський суд у своїй практиці неодноразово наголошував, що становище сторін у процесі має бути рівним. Також наголошував, що принцип рівності

процесуальних можливостей — один із основоположних принципів права на справедливий судовий розгляд, яке закріплюється п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Це означає, що жодна зі сторін не повинна мати явної переваги і що кожній зі сторін має бути гарантована можливість представити свою справу на таких умовах, які не ставлять її у менш сприятливе становище у порівнянні з опонентом.

З метою приведення законодавчих актів України у відповідність із вимогами Конвенції необхідно розробляти відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру», ГПК, ЦПК, КАС України. Вони матимуть позитивні наслідки для чинного законодавства, оскільки дозволить урівняти процесуальні можливості сторін у спорах, уникнути констатації порушень з боку України п. 1 ст. 6 Конвенції.

Однією з найскладніших проблем у представницькій функції є визначення випадків, коли прокурор може обстоювати інтереси громадян і держави в суді.

Конституція України, ГПК, ЦПК, КАС України наділяють прокурора правом звернення з позовами про захист громадянина і держави, але у випадках, передбачених законом. Такі підстави зазначені у ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», наказах Генерального прокурора України.

Є думка, що в процесуальному законодавстві не розкрито нормативного змісту конституційної функції прокурора щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді [7, 112–113]. З такою думкою погодитись не можу. Адже в положеннях спеціального Закону України «Про прокуратуру», законів України «Про політичні партії в Україні», «Про тваринний світ», «Про об'єднання громадян», наказах Генеральної прокуратури України та інших нормативно-правових актах відображена сутність та підстави прокурорського представництва, на які й треба опиратися.

Так, підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави — наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних чи інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних чи юридичних осіб, які вчиняються у відносинах між ними або з державою [5, 108].

Якщо звернути увагу на відмінності процесуального становища органів прокуратури в судових процесах, то вони досить незначні.

По-перше, це те, яким саме чином законодавець відобразив становище прокурора в процесуальних законах. Наприклад, в ГПК України прокуророві присвячена окрема ст. 29 «Участь прокурора у розгляді справ», на відміну від норм ЦПК (ст. ст. 45, 46) та КАС (ст. ст. 60, 61) України, в яких йдеться про участь як у цивільному, так і адміністративному процесах органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, куди також віднесено і прокурора.

З одного боку, юридичний інтерес прокурора до процесу завжди має державний характер. Однак, інтерес органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які зазначені з прокурором в одній статті, 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 [7, 113].

Виходячи з вищевикладеного, вважаю необхідним виокремлювати участь та процесуальні права прокурора в окрему статтю ЦПК та КАС України.

Більш суттєвою відмінністю є відмова позивача, інтереси якого представляє прокурор, від позовних вимог. А саме, в господарському процесі прокурор не позбавляється права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті, у разі відмови позивача від позову, поданого прокурором в інтересах держави (ч. 6 ст. 29 ГПК України). Що виключається положеннями цивільного та адміністративного процесуального законодавства, де суд, у разі такої відмови, повинен залишити позовні вимоги без розгляду (ч. 3 ст. 46 ЦПК України, ч. 3 ст. 61 КАС України).

Приводом для представництва прокурора в суді є саме звернення до прокуратури фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту. Якщо ж сама особа, інтереси якої захищає прокурор, відмовляється від подальшої участі у справі, то і привід для такого представництва також зникає. В цьому випадку вважаю доцільним правові положення цивільного та адміністративного процесуальних законів.

Виходячи з положень Конституції України, ГПК, ЦПК, КАС України, Закону України «Про прокуратуру», Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року про офіційне тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України, наявна суперечливість принципу рівності процесуальних можливостей всіх учасників процесу, надаючи прокурору право вступати у судовий процес на будь-якій його стадії. Це стосується як господарського, так цивільного і адміністративного процесів.

Процесуальний закон дійсно не розкриває поняття і завдання представництва прокурора у суді, не визначені його приводи та підстави, непослідовно вирішені питання про форми його представництва.

Таким чином, вирішуючи питання про майбутнє прокурора в судовому процесі, варто враховувати особливості сучасних правових реалій в Україні й прокурорську практику, що підтверджує плідність представництва й засвідчує безумовну необхідність використання правозабезпечуючого і правозахисного потенціалів прокуратури в українському судочинстві.

Література

1. Господарсько-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1798-12>
2. Закон України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=2747-15>
3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт

- Верховної Ради України. Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2453-17>
4. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=2747-15>
 5. Конституція України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
 6. Малахов С. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді // Вісник прокуратури. — 2010. — № 5. — С. 60–66.
 7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вишого 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) від 08.04.1999 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v003p710-99>
 8. Руденко М. Представництво прокурора в адміністративному суді: поняття, сутність і проблеми // Вісник Національної академії прокуратури України. 2008. № 1. С. 112–117.
 9. Спіридонов О. Ю. Прокурор у господарському процесі: деякі практичні аспекти // Развитие государственности и права в Украине : материалы I междунар.-практ. конф. — 2009. — Ч. 1. — С. 442–445.
 10. Чванкін С. А. Участь у цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб // Актуальні проблеми держави і права. 2008. Вип. 41. С. 104–109.
 11. Цивільно-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=1618-15>

Анотація

Шевлякова О. В. Правове становище прокурора в господарському, цивільному та адміністративному судочинствах: порівняльна характеристика. Стаття.

У статті дається аналіз та порівняльна характеристика правового становища прокурора в господарському, цивільному та адміністративному судочинствах.

Ключові слова: судочинство, функція прокуратури.

Аннотация

Шевлякова О. В. Правовое положение прокурора в хозяйственном, гражданском и административном судопроизводствах: сравнительная характеристика. Статья.

В статье дается анализ и сравнительная характеристика правового положения прокурора в хозяйственном, гражданском и административном судопроизводствах.

Ключевые слова: судопроизводство, функция прокуратуры.

Summary

Shevlyakova O. V. The legal status of the prosecutor in the economic, civil and administrative proceedings: comparative description. — Article.

The article gives the analysis and comparative description of legal status of the prosecutor in the economic, civil and administrative proceedings.

Keywords: legal proceeding, prosecution function.