

*Оліфір А. В.,**аспірант кафедри цивільного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У РОЗГЛЯДІ СУДАМИ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ СПРАВ, ПРОВАДЖЕННЯ В ЯКИХ ВІДКРИТО ЗА ПОЗОВАМИ ІНШИХ ОСІБ

Анотація. Наукова стаття присвячена інституту участі прокурора у справах, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб. Автором здійснено наукове дослідження підстав, форм та умов участі прокурора у розгляді судами цивільних справ, провадження в яких порушено за позовами інших осіб. Проаналізовано національне законодавство та визначено особливості участі прокурора в таких справах. Наведено основні права та обов'язки, які набуває прокурор у випадку участі у справах, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб. Здійснено порівняльний аналіз норм Закону України «Про прокуратуру» і Цивільного процесуального кодексу України та зазначено про необхідність внесення змін для приведення їх у відповідність одне одному. Визначено відмінності між вступом прокурора у розгляд судами справ, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб, та участю прокурора в таких справах на виконання вимог Законодавства чи судових рішень. Наведено деякі відмінні ознаки між участю прокурора у розгляді справ, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб, на стадіях розгляду справи судом першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

Ключові слова: вступ прокурора, прокурор, прокуратура, представництво, стадія, участь прокурора.

Постановка проблеми. Реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні, з одного боку, спрямоване на відновлення довіри до судової влади та суміжних правових інститутів, а з іншого – на системні зміни у законодавстві, в тому числі процесуальному. Незважаючи на прийняття 02.06.2016 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», яким, зокрема, значно звужено повноваження органів прокуратури, роль прокуратури у захисті прав та інтересів держави залишається досить суттєвою. Вивчення судової практики свідчить, що поширеними залишаються випадки участі прокурора у розгляді справ судами, провадження в яких відкрито не за позовами органів прокуратури. Поруч із цим відсутність чіткої регламентації процесуальним законодавством та Законом України «Про прокуратуру» окремих питань щодо підстав та форми участі, порядку вирішення судами питань, пов'язаних з участю прокурора в такій категорії справ, зумовлює актуальність наведеного дослідження.

Питанням участі прокурора у розгляді судами справ, провадження в яких порушено за позовами інших осіб, присвячено значну кількість наукових праць. У різні роки наведену проблематику вивчали такі науковці, як: В. Бабкова, С. Белікова, М. Говоруха, К. Гузе, Т. Дунас, М. Руденко, М. Стефанчук, В. Стеценко, Р. Лемик та інші. Незважаючи на це, з окремих

питань здійснення представництва інтересів держави прокурором єдиної позиції досягнуто не було. Поруч із цим виникла потреба в науковому дослідженні участі прокурора у розгляді судами справ, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб, з урахуванням суттєво оновленого протягом 2016–2017 років національного законодавства.

Мета дослідження. Виходячи з наведеного, метою статті є наукове дослідження підстав, форм та умов участі прокурора у розгляді судами першої інстанції цивільних справ, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб, після набрання чинності Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р. № 2147-VIII.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституцією України визначено, що прокуратура в Україні здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

За змістом Закону України «Про прокуратуру» [2] прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, а також у разі відсутності такого органу. При цьому законодавцем визначено різні процесуальні можливості присутності прокурора у цивільному процесі під час здійснення представництва інтересів держави, а саме: звертатися до суду з позовом (заявою, поданням) (1); вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи (2); брати участь у розгляді справи (3); подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом (5); брати участь у виконавчому провадженні під час виконання рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді (6); з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження (7).

За положеннями ч. 3 ст. 56 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК) України у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті [3].

Таким чином, як процесуальним, так і спеціальним законом встановлено право прокурора за своєю ініціативою вступати у розгляд справи, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи.

З аналізу наведених положень законодавства випливає, що така участь прокурора у судовому процесі може здійснюватися виключно в інтересах держави в особі уповноваженого органу. При цьому законодавством встановлено обмеження щодо процесуального статусу уповноваженого державного органу, в інтересах якого прокурор може вступити у розгляд справи, отже, можна дійти висновку, що він може бути не лише стороною провадження (позивачем чи відповідачем), а і третьою особою, або ж не бути залученим до участі у розгляді справи взагалі.

Здійснюючи вступ у розгляд справи, прокурор відповідно до ст. 57 ЦПК України має такі ж процесуальні права та обов'язки, як особа, в інтересах якої він діє, за винятком права укладати мирову угоду. Вступаючи у розгляд справи, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, прокурор фактично не виступає ініціатором судового розгляду, а тому логічним є висновок, що у таких справах він позбавлений процесуального права визнання та відмови від позову, збільшення та зменшення розміру позовних вимог, а у випадку наявності відповідних клопотань уповноваженого державного органу він зобов'язаний з урахуванням позиції особи, в інтересах якої здійснено вступ, виконувати захист інтересів держави.

Слід відмітити, що норми ЦПК України чітко визначають лише стадію, на якій прокурор може здійснити вступ у розгляд справи, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи. Разом із цим чіткого визначення вимог щодо форми заяви (письмова, усна), її змісту, рішення, яке повинен прийняти суд за результатами її розгляду, законодавство не визначає.

Одночасно у пункті 12.1 наказу Генерального прокурора України від 21.09.2018 р. № 186 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» [4] зазначено, що рішення про вступ у справу, порушену за ініціативою інших осіб, приймаються керівниками прокуратур шляхом письмового повідомлення суду з обґрунтуванням підстав для представництва.

Таким чином, у випадку прийняття рішення про необхідність участі прокурора в конкретному судовому провадженні до суду має подаватися належним чином обґрунтована заява у письмовому вигляді.

Чинний ЦПК України вирізняє два види заяв, які подаються суду під час розгляду справи, зокрема: заяви по суті спору та заяви з процесуальних питань. Виходячи зі змісту ст. ст. 174 та 182 ЦПК України, як заяви по суті спору, так і заяви з процесуальних питань можуть подаватися суду виключно учасниками провадження. Однак прокурор, що на стадії реалізації наміру здійснити вступ у розгляд справи, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, лише подав відповідну заяву, не є учасником справи до часу розгляду вказаного питання судом. Ураховуючи наведене, слід дійти висновку, що чинним процесуальним законодавством не врегульовано питання, яким чином має діяти суд у випадку надходження заяви прокурора про вступ у розгляд справи, та які рішення можуть прийматися за результатами їх розгляду, більше того, не визначено вимог до такого процесуального документу. Отже, можна дійти висновку, що із вказаного питання наявна прогалина у процесуальному законодавстві, усунення якої можливо шляхом внесення

змін до закону або ж, як вважають деякі законодавці, застосування аналогії.

Так, застосування аналогії під час здійснення цивільного судочинства передбачено ч. 9 ст. 10 ЦПК України. При цьому такі науковці, як В.М. Кравчук, О.І. Угриновська, С.Я. Фурса, С.В. Щербак, О.І. Євтушенко вважають, що вказаною нормою закріплено саме процесуальну аналогію [5, с. 40; 6, с. 47], а інші, аналізуючи можливість застосування аналогії процесуального законодавства під час здійснення судочинства, стверджують, що ст. 3 ЦПК України визначено законодавство, на підставі якого здійснюється цивільне судочинство, а враховуючи положення ст. 19 Конституції України, суди як органи державної влади повинні діяти лише в межах, визначених законом. Отже, застосування судами аналогії у процесуальній діяльності є неможливим.

На нашу думку, ефективне усунення прогалин у процесуальному законодавстві доцільніше здійснювати шляхом внесення змін до закону. Поруч із цим ЦПК України в редакції від 03.10.2017 р. допускає можливість самостійного встановлення судами порядку вирішення питань, які виникають під час розгляду заяв із процесуальних питань, якщо такий не встановлено Кодексом (ч. 3 ст. 182 ЦПК України). Наведене свідчить, що натеper суд має можливість під час здійснення судочинства застосовувати аналогію не лише матеріальної норми, а й процесуальної.

Як зазначено вище, прокурор у випадку вступу в розгляд справи, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, хоч і не є учасником судового провадження, однак подає суду відповідну письмову заяву. Аналогічно заяву про вступ у розгляд справи подають також і треті особи (ст. ст. 52, 53 ЦПК України).

Щодо вимог, які повинні ставитися до форми та змісту заяви прокурора про вступ у справу, слід урахувати, що такі документи в розумінні процесуального законодавства не є заявою по суті справи (ч. 2 ст. 174 ЦПК України), до неї мають застосовуватися вимоги, передбачені до заяв із процесуальних питань, визначені ст. ст. 182–183 ЦПК України. Отже, заява прокурора про вступ у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, повинна мати повне найменування (для юридичних осіб) особи, яка подає заяву, її місцезнаходження, ідентифікаційний код в ЄДРПОУ, найменування суду, до якого подається, номер справи, прізвище та ініціали судді (суддів), якщо заява подається після постановлення ухвали про відкриття провадження, зміст питання, яке має бути розглянуто судом, та прохання заявника, підстави заяви, перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви, інші відомості, що вимагаються цим Кодексом.

Крім вказаного, враховуючи загальні вимоги до поданих прокурором процесуальних документів, що наведені у ст. 56 ЦПК України, вважаємо слушною позицію О.В. Нестерцової-Собакарь та В.В. Сенько [7 с. 38], які зазначають, що заява прокурора про вступ повинна містити обґрунтування, в чому полягає порушення інтересів держави та необхідність їх захисту в конкретному випадку, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції в спірних правовідносинах.

З огляду на те, що участь прокурора у розгляді судами справ, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб,

має суто процесуальне значення, рішення суду слід оформляти у вигляді ухвали (ч. 2 ст. 258 ЦПК України), яка, враховуючи положення ст. 353 ЦПК України, окремо від рішення по суті спору оскарженню не підлягає.

Підсумовуючи наведене, вступ прокурора у розгляд справи, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, здійснюється за результатами розгляду судом належним чином обґрунтованої письмової заяви, про що постановлюється відповідна ухвала.

Теоретична дискусія, яка набула широкого загалу серед науковців на початку 2000-х років [8, с. 137] щодо стадії розгляду справи, коли прокурор може вступити у розгляд справи, фактично вирішена після набрання чинності Законом України № 2147-VIII.

Зі змісту ст. 56 ЦПК України в редакції від 03.10.2017 р. випливає, що прокурор може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, виключно до початку розгляду справи по суті. Тоді як згідно з чинною редакцією п. 2 ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор має право у порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження, вступити у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження. Аналогічне положення передбачалося в редакції ЦПК України, яка діяла до 15.12.2017 р.

За положеннями ЦПК України в редакції від 03.10.2017 р. розгляд справ по суті починається з відкриття першого судового засідання, а отже, вступ прокурора у справу може бути здійснено виключно протягом підготовчого судового засідання, що розглядається у порядку загального позовного провадження, або ж до початку розгляду справи у спрощеному провадженні.

Отже, вбачається необхідність приведення положень Закону України «Про прокуратуру» щодо можливості здійснення вступу в розгляд справи, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, на будь-якій стадії її розгляду, у відповідність до норм діючого ЦПК України, яким таке право на стадії розгляду справи судом першої інстанції обмежено конкретним етапом її розгляду, а вступ прокурора у розгляд справи на стадіях апеляційного чи касаційного проваджень Кодексом взагалі не передбачено.

Незважаючи на обмеження прокурора щодо вступу в розгляд справи, провадження в якій порушено за позовом іншої особи, на стадіях її розгляду судами апеляційної та касаційної інстанцій, законодавець визначає можливість такої участі шляхом оскарження судових рішень у відповідному порядку. При цьому участь прокурора під час розгляду справи судом першої інстанції, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, відрізняється від участі у таких справах на стадіях розгляду справ судами апеляційної та касаційної інстанції. Так, участь у розгляді справи судом першої інстанції допускається виключно до початку розгляду справи по суті за письмовою заявою. Поруч із цим оскарження судових рішень в апеляційному чи касаційному порядку, враховуючи положення ст. ст. 354, 390 ЦПК України, може бути здійснено шляхом подання відповідної скарги протягом тридцяти днів із дня вручення повного тексту рішення, але не пізніше одного року із дня складення повного тексту рішення.

Наведене свідчить, що участь прокурора у справах, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб, під час роз-

гляду справ судами першої, апеляційної та касаційної інстанцій відрізняється одне від одного та передбачає подання суду певних процесуальних документів, стосовно яких визначено різні вимоги щодо форми, змісту та порядку їх внесення.

Слід зазначити, що деякі науковці розрізняють два види участі прокурора у справах, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб. Так, за позицією О.В. Нестерцової-Собакар, В.В. Сенько, Р.Я. Лемик вступ прокурора у справу може бути факультативний (з власної ініціативи) та обов'язковий (на вимогу закону) [7 с. 38, 9 с. 55]. Разом із тим такий розподіл, на нашу думку, видається помилковим. Законодавством дійсно визначено виключний перелік справ, розгляд яких здійснюється з обов'язковою участю прокурора, або ж необхідність його участі в конкретній справі вирішується безпосередньо судом. Зокрема, участь та роль прокурора під час розгляду справ про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку визначена ЦПК України та Законом України «Про психіатричну допомогу» [10]. Крім указанного, під час розгляду справ про усиновлення дітей іноземними громадянами суд для надання висновку може залучити до участі у розгляді справи прокурора [11]. Поруч із цим участь прокурора в розгляді справ зазначеної категорії спрямована виключно на дотримання законодавства всіма учасниками судового процесу, оскільки в першому випадку йдеться про застосування заходів, спрямованих на медичне втручання у здоров'я людини [12, с. 114], а у другому – на вірогідне вивезення дитини, яка є громадянином України, на постійне проживання за межі держави. Однак під час участі у розгляді судами наведених справ прокурор не подає до суду будь-яких заяв, не обґрунтовує наявності потреби у здійсненні захисту інтересів держави, а забезпечує участь відповідно до Закону чи відповідної ухвали суду. При цьому в наведених справах прокурор є самостійним учасником провадження, не діє в інтересах конкретної особи, не може відмовитися від участі в справі, не має прав та обов'язків, які надано сторонам спору чи іншим учасникам процесу.

Отже, помилковим є ототожнення понять «участь прокурора у процесі» та «вступ у розгляд справи, провадження в якій відкрито за заявою іншої особи».

Так, процесуальний інститут вступу прокурора у розгляд справи можна визначити як вчинення прокурором за власною ініціативою процесуальних дій, що спрямовані на здійснення представництва інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу, шляхом подання до суду першої інстанції до початку розгляду справи по суті письмової заяви, яку судом розглянуто та прийнято відповідне рішення про допуск прокурора до участі у розгляді справи, у зв'язку з чим він набуває процесуальних прав та обов'язків учасника процесу, в інтересах якого вчиняються відповідні процесуальні дії.

Висновки. Підсумовуючи наведене, слід дійти висновку, що спеціальний Закон України «Про прокуратуру» протягом майже двох років не приведено у відповідність до положень ЦПК України в редакції від 03.10.2017 р. в частині стадії, на якій прокурор може вступити у розгляд справи, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, що, безумовно, вима-

гає прийняття відповідного Закону Верховною Радою України. Визначено, що під час розгляду заяв прокурора щодо участі у розгляді справ, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб, допускається застосування аналогії процесуальних норм, зокрема тих, які регламентують порядок вступу в розгляд справи третіми особами. Указано, що вступ прокурора у розгляд справи, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, ініціювання перегляду судових рішень шляхом їх оскарження та участь прокурора у розгляді справ судами є окремими процесуальними діями і вони не можуть бути ототожені.

Література:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 03.10.2019).
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
3. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 96. Ст. 2921.
4. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» : Наказ Генерального прокурора України від 21.09.2018 р. № 186. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0186900-18> (дата звернення: 03.10.2019).
5. Кравчук В.М., Угольниковська О.І. Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України. Київ : Істина, 2006. 944 с.
6. Фурса С.Я., Щербак С.В., Євтушенко О.І. Цивільний процес України: Проблеми і перспективи : наук.-практ. посіб. Київ : Видавцв Фурса С.Я., КНТ, 2006. 448 с.
7. Нестерцова-Собакарь О., Сенько В. Статус прокурора в цивільному судочинстві. *Науковий вісник ДДУВС*. 2017. № 4. С. 34–40.
8. Шевчук В. Вступ прокурора у цивільний процес, ініційований іншими особами. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 133–140.
9. Лемик Р. Форми участі прокурора в цивільних процесуальних відносинах. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 49–57.
10. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22 лютого 2000 року № 1489-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14> (дата звернення: 03.10.2019).

11. Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про усиновлення і про позбавлення та поновлення батьківських прав : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.03.2007 р. № 3. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-07> (дата звернення: 03.10.2019).
12. Меденцев А. Участь прокурора у розгляді судом справ про надання особі психіатричної допомоги у примусовому порядку. *Вісник прокуратури*. 2008. № 6. С. 109–114.

Olifir A. The prosecutor's participation in the court of the first instance in case opened by other persons

Summary. The article is devoted to the institute for the involvement of the prosecutor in cases opened by other persons. The author carried out a scientific study of the grounds, forms and conditions of participation of the prosecutor in the consideration of civil cases by the courts, the proceedings of which were instituted on the claims of other persons.

It was determined that the application form should be exclusively written and duly substantiated. The author draws attention to the provisions of the Code of Procedure, which allow judges to determine independently the procedure for resolving issues that arise when considering applications, if they are not established by the Code, and to use analogies in court proceedings. In particular, when considering a prosecutor's application for involvement in a case brought by another person.

The national legislation is analyzed and the peculiarities of the prosecutor's involvement in such cases are determined. The basic rights and obligations that the prosecutor acquires in the case of participation in cases in which proceedings are opened on the basis of claims of others are set out.

The provisions of the legislation governing these legal relations up to 2014 are compared.

A comparative analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" and the procedural legislation is made, and the necessity of amendments to bring them into conformity with each other is indicated. Describes the difference between the involvement of a prosecutor in a case and taking part in a case on his own initiative.

It is determined that the public prosecutor's admission to a case initiated in another person's case, initiating the review of court decisions by way of their appeal and the participation of the prosecutor in the court hearings are separate procedural actions and they are different in content and form.

Key words: introduction of the prosecutor, prosecutor, prosecutor's office, participation, stage, participation of the prosecutor.