



ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ В СУДЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА

Константин ГУЗЕ,

ассистент кафедры гражданского процесса
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

Procedural powers of the prosecutor, who protects citizens' interests in civil, commercial and administrative proceedings, are analyzed. Suggestions for harmonization of legislation, which regulate and improve the application of procedural rights by prosecutor in court, which affect the movement of civil process, are formulated.

Key words: prosecutor, the powers of prosecutor, protection of citizens' interests by prosecutor in court.

Аннотация

Проанализированы процессуальные полномочия прокурора, осуществляющего защиту интересов гражданина в гражданском, хозяйственном и административном судопроизводстве. Сформулированы предложения по гармонизации законодательства, которое их регулирует, а также совершенствованию порядка применения прокуратурой в суде процессуальных прав, влияющих на движение процесса.

Ключевые слова: прокурор, полномочия прокурора, представительство прокурором интересов гражданина в суде.

Постановка проблемы. Возникновение, развитие и окончание судебного процесса является следствием активных действий сторон, между которыми возник правовой спор. В то же время, влиять на движение процесса вправе прокурор, который в гражданском, хозяйственном и административном процессе выступает должностным лицом государственного органа, на который согласно п. 2 ст. 121 Конституции Украины возложено представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, предусмотренных законом. В связи с этим, совершенствования и гармонизации требуют нормы Гражданско-процессуального кодекса Украины (далее – ГПК), Хозяйственного процессуального кодекса Украины (далее – ХПК), Кодекс административного судопроизводства Украины (далее – КАС), которые определяют процессуальные полномочия прокурора в указанных судопроизводствах.

Отдельные аспекты реализации прокуратурой Украины своих полномочий при осуществлении функции представительства интересов гражданина или государства в суде исследовались в публикациях И.Д. Алиевой, Т.О. Дунаса, Н.В. Руденко, Н.Ю. Сакары, И.П. Тимошевой, Н.И. Штефана и др., которые служат базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что, не урегулированным остается ряд важных вопро-

сов: как должен поступить суд, если гражданин, в интересах которого открыто производство, не поддерживает процессуальные действия прокурора, связанные с возбуждением процесса, выбором способа и средств защиты, изменением исковых требований и т.д.

Целью статьи является анализ действующего законодательства, регулирующего процессуальные полномочия прокурора при осуществлении им конституционной функции представительства интересов гражданина в гражданском, хозяйственном и административном судопроизводстве для его гармонизации и преодоления правовых пробелов.

Изложение основного материала. Для реализации конституционной функции представительства ГПК Украины, КАС Украины, ГПК Украины наделяют прокурора рядом процессуальных полномочий. Так, согласно ч. 1 ст. 46 ГПК Украины, ч. 4 ст. 29 ХПК Украины прокурор наделяется процессуальными правами и обязанностями лица, в интересах которого он действует, кроме права на заключение мирового соглашения. Что касается административного процессуального законодательства, то в отличие от ГПК Украины и ХПК Украины, где процессуальные полномочия прокурора зависят от процессуального статуса лица, в интересах которого им осуществляется функция представительства, в КАС Украины этот вопрос не конкретизирован. В частности, только в ч. 1 ст. 61 КАС Украины пред-

усмотрено, что органы и лица, указанные в ст. 60 настоящего Кодекса (в круг таких лиц входит и прокурор), которые обращаются в административный суд за защитой прав, свобод и интересов других лиц, не могут заканчивать дело примирением. Считаем, что указанный правовой пробел в КАС Украины должен быть устранен.

Как известно, право влиять на движение процесса является прерогативой сторон (ст. 51 КАС Украины). Исключением из этого правила является право прокурора отказаться от административного иска или изменить исковые требования (ч. 2 ст. 61 КАС Украины). Что касается наделения его полномочиями по изменению предмета или оснований иска, признанию административного иска полностью или частично и т.д., нормы КАС Украины этот вопрос не регулируют. Между тем, в гражданском, хозяйственном и административном процессах прокурор осуществляет реализацию единой конституционной функции – функции представительства. Поэтому правовая регламентация его деятельности в указанных судопроизводствах, даже учитывая их специфику, должна быть одинаковой. Объем полномочий прокурора в порядке административного судопроизводства в связи с этим не может быть отличным от тех полномочий, которые он вправе реализовать в гражданском и хозяйственном процессах.

Итак, обращаясь в суд с иском, в частности в административном судопро-



производстве, прокурор пользуется всеми процессуальными правами и исполняет процессуальные обязанности истца, за исключением прав, в применении которых прокурор ограничен законом.

Что касается объема прав и обязанностей прокурора, который в суде первой инстанции вступил в дело, начатое по инициативе другого лица, то процессуальное законодательство его прямо не регулирует, а в науке оно является дискуссионным. Например, некоторые юристы считают, что в этой форме прокурор пользуется лишь процессуальными правами и исполняет процессуальные обязанности лица, участвующего в деле (статьи 27 ГПК Украины, 49 КАС Украины), и не может наделяться правами по распоряжению предметом спора и процесса (изменять основания или предмет иска, увеличить или уменьшить размер исковых требований, отказаться от иска), поскольку он не предъявил иск в интересах конкретного лица – истца, третьего лица, заявляющего самостоятельные требования на предмет спора [1, с. 133–134; 2, с. 149]. С таким мнением нельзя согласиться, поскольку в проанализированных выше статьях 46 (ч. 1) ГПК Украины и 29 (ч. 4) ХПК Украины, круг процессуальных полномочий прокурора ставится в зависимость от процессуального статуса лица, представительство интересов которого он осуществляет в суде. Системный анализ этих норм позволяет сделать вывод, что законодатель не исключает возможности вступления прокурора в дело, как на стороне истца, так и третьего лица, заявляющего самостоятельные требования на предмет спора. Защита в суде интересов последнего, на наш взгляд, как раз и может осуществляться при вступлении прокурора в начатое дело, поскольку независимо от формы участия в суде, функциональная направленность его деятельности всегда остается неизменной, а именно – представительство интересов гражданина или государства. Итак, объем процессуальных полномочий прокурора при осуществлении функции представительства должен быть четко определенным, и не может меняться в зависимости от формы его участия в деле, как считают некоторые юристы.

Учитывая сказанное, ч. 1 ст. 61 КАС Украины после слов «других лиц» необходимо дополнить словосочета-

нием «имеют процессуальные права и обязанности лица, в интересах которого они действуют».

В контексте предложенных изменений в КАС Украины, нельзя не обратить внимание на еще один проблемный аспект, связанный с определением правового статуса прокурора в административном процессе. Так, в ст. 47 КАС Украины, где перечисленный состав лиц, участвующих в деле, в их круг законодателем не включены субъекты, в частности прокурор, которые вправе обратиться в суд за защитой «чужих» интересов. Тем самым, формально прокурор ограничивается в возможности использования процессуальных прав, которые присущи лицам, участвующим в деле (их перечень закреплен в ст. 49 КАС Украины). Вместе с тем, реализуя конституционную функцию представительства интересов гражданина или государства в административном процессе, прокурор своими действиями может влиять на движение судопроизводства, что является одним из характерных признаков указанной группы субъектов. Например, согласно ч. 2 ст. 60 КАС Украины с целью представительства интересов гражданина или государства в суде прокурор вправе подать апелляционную, кассационную жалобы, заявление о пересмотре судебного решения Верховным Судом Украины, о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам. Таким образом, ст. 47 КАС Украины «Состав лиц, участвующих в деле» необходимо дополнить частью 2 следующего содержания: «В делах могут также принимать участие органы и лица, которые законом уполномочены защищать права, свободы и интересы других лиц».

При анализе законодательства, которое регламентирует процессуальные полномочия прокурора в суде, решения на законодательном уровне требует еще один вопрос. Вправе ли прокурор, как и лица, участвующего в деле, совершать процессуальные действия, направленные на возникновение, развитие и окончание процесса (увеличивать или уменьшать размер исковых требований, отказываться от иска, заявлять возражения против иска, изменять предмет или основания иска, возбуждать апелляционное, кассационное производство, производство по вновь открывшимся обстоятельствам,

исполнительное производство и т.д.). В правовой литературе этот вопрос является дискуссионным, а полемику по нему можно свести к двум основным точкам зрения. По мнению одних ученых, прокурор может совершать распорядительные действия лишь с согласия лица, представительство интересов которого он осуществляет в суде [2, с. 87–88; 3, с. 37, 49, 71; 4, с. 96–97]. Другие считают, что разрешения на совершение таких процессуальных действий от имени и в интересах материально заинтересованного лица прокурору или вообще не нужно [5, с. 11–12], или не нужно при наличии определенных обстоятельств (например, если страдают права и интересы других граждан вследствие нежелания заинтересованного лица реализовать свое право на судебную защиту) [6, с. 28–29; 7 с. 28–29]. Наличие таких противоречивых суждений объясняется определенными недостатками, которые заложены в действующем процессуальном законодательстве. Например, в ГПК Украины, отмечает И.П. Тимошевская, допускается определенная коллизия между позицией органов и лиц, которые законом уполномочены защищать права, свободы и интересы других лиц, и материально заинтересованным лицом. У стороны нет процессуальных рычагов влияния, которые могли бы запретить субъектам, действующим в процессе в «чужих» интересах, распоряжаться предметом спора, подавать апелляционную и кассационную жалобу, заявление о пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам и влиять на их содержание [4, с. 97]. Следует поддержать вышеприведенную точку зрения автора, тем не менее, она нуждается в некотором уточнении. Согласно ч. 2 ст. 46 ГПК Украины, отказ органов и лиц, обратившихся в суд в интересах других лиц, от поданного ими заявления или изменение требований не лишает лицо, в защиту прав, свобод и интересов которого подано заявление, права требовать от суда рассмотрения дела и решения требований в первоначальном объеме. Подобное положение закреплено и в ч. 2 ст. 61 КАС Украины. В свою очередь ч. 5 ст. 29 ХПК Украины предусматривает, что отказ прокурора от поданного им иска не лишает истца права требовать разрешения спора по существу.



Анализ вышеуказанных норм процессуальных кодексов дает основания сделать вывод, что в гражданском и административном судопроизводстве материально заинтересованное лицо (истец, третье лицо, заявляющее самостоятельные требования на предмет спора), не соглашаясь с распорядительными действиями прокурора, все же может влиять на них путем заявления возражения. Но это касается только права прокурора отказаться от иска, а также его возможности изменить предмет иска и размер исковых требований. Вместе с тем в хозяйственном процессе такое возражение может быть инициировано только лицом, в интересах которого возбуждено дело, то есть истцом, и только по поводу процессуальных действий прокурора, связанных с отказом последнего от иска. Что же касается других распорядительных действий прокурора (право изменять основания иска, обжаловать решения и определения суда, возбуждать исполнительное производство и т.п.), то заинтересованное в исходе дела лицо непосредственно влиять на них практически не может. Единственным средством такого воздействия, и только для истца, остается право, в порядке гражданского и административного судопроизводства – не поддерживать заявленные требования, а в хозяйственном судопроизводстве – отказаться от иска, поданного прокурором, о чем свидетельствует действующее процессуальное законодательство. Так, согласно ч. 3 ст. 46, п. 7 ст. 207 ГПК Украины, если лицо, имеющее гражданскую процессуальную дееспособность, и в интересах которого подано заявление, не поддерживает заявленные требования, суд оставляет заявление без рассмотрения. Подобные положения предусмотрены и в ч. 3 ст. 61, п. 6 ч. 1 ст. 155 КАС Украины. В свою очередь, согласно п. 6 ч. 1 ст. 81 ХПК Украины, хозяйственный суд оставляет иск без рассмотрения, если гражданин отказался от иска, который был подан в его интересах прокурором.

Ограниченный перечень процессуальных механизмов, которыми надеется материально заинтересованное лицо для нейтрализации распорядительных действий прокурора в суде, у большинства ученых вызывает критику. На их взгляд, право на защиту собствен-

ных интересов принадлежит исключительно гражданину, поэтому прокурор может осуществлять представительство интересов гражданина только по инициативе или согласию последнего [2, с. 87–88; 3, с. 37; 4, с. 98; 8, с. 238–239; 9, с. 54]. Есть и другая точка зрения. В частности, некоторые ученые считают, что возможность прокурора обратиться в суд с заявлением в защиту прав и интересов других лиц необходимо расценивать не как ограничение свободы сторон в распоряжении правами, а как оказание помощи в распоряжении правами с учетом подлинных интересов заинтересованных лиц [10, с. 25], и является одной из гарантий осуществления принципа диспозитивности [11, с. 47].

О необходимости учета волеизъявления истца при совершении прокурором распорядительных действий, отмечается и в постановлении Пленума Верховного Суда Украины от 22 декабря 2006 г. № 9 «О практике применения судами гражданского процессуального законодательства при рассмотрении заявлений об обеспечении иска». Согласно п. 6 этого Постановления, если меры обеспечения иска принимаются по инициативе прокурора или лиц, которым по закону предоставлено право обращаться в суд за защитой прав, свобод и интересов других лиц, то их заявление должно быть в любой способ подтверждено лицом, в интересах которого они действуют, поскольку возмещение возможных убытков и его обеспечение осуществляется только за счет этого лица [12]. Такая правовая позиция Верховного Суда вполне логична, и объясняется спецификой процессуального положения прокурора, который имеет исключительно процессуальный интерес к делу и не находится, ни с истцом, ни с ответчиком в спорных материально-правовых отношениях, что исключает возможность возложения на прокурора любых материальных обязанностей, вытекающих из рассмотрения дела [3, с. 36–37].

Сложным в правовой науке остается вопрос о юридической значимости волеизъявления материально заинтересованного лица в отношении распорядительных действий прокурора, направленных на окончание процесса, вследствие отказа прокурора от поданного им заявления. При совершении прокурором подобных распорядительных действий,

материально заинтересованное лицо, в защиту прав, свобод и интересов которого подано заявление, согласно ч. 2 ст. 46 ГПК Украины, ч. 2 ст. 61 КАС Украины, ч. 5 ст. 29 ХПК Украины, не лишено права заявить ходатайство о рассмотрении дела и решения требований в первоначальном объеме. Одновременно, как должен реагировать суд на такое ходатайство, ГПК Украины, ХПК Украины, КАС Украины не определяют. Итак, при отказе прокурора от поданного им заявления, вопрос о целесообразности прекращения производства по делу или его продолжении отложено законодателем на усмотрение суда, для которого мнение истца по этому поводу не является обязательным.

Небесспорным остается и вопрос о возможности прокурора закончить процесс, когда он вступил в начало дело для представительства интересов гражданина в суде первой инстанции или на стадиях пересмотра судебных решений. Как уже отмечалось нами ранее, процессуальные кодексы ограничивают прокурора только в праве на заключение мирового соглашения, что касается других полномочий, то действующее законодательство никаких ограничений для него не содержит.

Как представляется, совершение прокурором процессуальных действий, направленных на окончание процесса и связанных с распоряжением материальным объектом спора, как это имеет место, например, при отказе его от иска, является исключительным и неотъемлемым процессуальным правом материально заинтересованного лица-гражданина, на которого и распространяются правовые последствия. Так, отказ прокурора от иска влечет вынесения постановления о прекращении производства по делу, что делает невозможным для истца повторное обращение в суд с тождественным требованием. Совершая такие процессуальные действия, прокурор распоряжается благами, которые ему не принадлежат, чем безосновательно вмешивается в сферу правоприменения материально заинтересованного лица, представляющего интерес которого он осуществляет в суде. Таким образом, вопрос об отказе от иска, как и реализация иных процессуальных прав, связанных с распоряжением материальным объектом спора (изменение размера исковых



требований, заключения мирового соглашения, обращение в суд с заявлением об обеспечении иска), по нашему мнению, не может быть инициирован прокурором без согласия гражданина (материально заинтересованного лица) или его законного представителя, если гражданин не имеет процессуальной дееспособности. Соответствующее согласие должно фиксироваться или в письменной форме и подаваться суду в виде заявления либо другим способом, предусмотренным законом. В свою очередь, если прокурор не видит перспективы продолжения участия в деле, по нашему мнению, он должен быть уполномочен отказаться от выполнения функции представительства интересов гражданина. Это позволит прокурору выйти из процесса, не вмешиваясь в сферу правомочий материально заинтересованного лица, которые являются неотъемлемыми для последнего. Что касается других процессуальных прав, реализация которых обусловлена распоряжением материальным объектом спора, то в их наделении прокурор не может быть ограничен. Поскольку, обратившись в суд с заявлением, изменив основания или предмет иска или обжаловав судебное решение, прокурор распоряжается только процессуальными правами, которые не могут считаться неотъемлемыми правами стороны. Не следует забывать и о компенсаторных процессуальных инструментах, выступающих, так сказать, противовесом праву прокурора по собственной инициативе возбудить дело в суде. В частности, лицо, в интересах которого осуществляется представительство вправе не поддерживать заявленные требования прокурора (в результате чего суд оставляет заявление без рассмотрения – ч. 3 ст. 46 ГПК Украины, ч. 3 ст. 61 КАС, п. 6 ч. 1 ст. 81 ХПК); отказаться от иска, предъявленного прокурором (статьи 31, 205 ГПК Украины, ст. 157 КАС Украины, ст. 80 ХПК Украины), отозвать апелляционную, кассационную жалобу прокурора, отказаться от нее (статьи 300, 330 ГПК Украины, статьи 193, 218 КАС Украины, статьи 100, 111-6 ХПК Украины) и т.п. По этому поводу В.А. Кройтор справедливо отмечает, что полномочия органов и лиц, в частности прокурора, обратившихся в суд за защитой «чужих» интересов обусловлены диспозитивными начала-

ми, а их процессуальная деятельность не лишает сторону возможности самостоятельно отстаивать свою правовую позицию [13, с. 139].

Наделяя прокурора вышеуказанным комплексом полномочий (за исключением прав, применение которых следует связывать с распоряжением материальным объектом спора), процессуальное законодательство одновременно, не должно предусматривать для него полной автономии в их реализации. Обусловлено это тем, что гражданин, интересы которого в суде защищает прокурор, является стороной правового спора, и именно на него распространяется сила судебного решения. Поэтому материально заинтересованному лицу-гражданину должно быть предоставлено право отказаться от прокурорского представительства, которое осуществляется в его интересах, а в случае, если соответствующее лицо не имеет процессуальной дееспособности, подобными полномочиями следует наделить его законного представителя.

Выводы. Таким образом, внедрение предложенных в статье поправок в действующее законодательство позволит гармонизировать процессуальные полномочия прокуратуры Украины при осуществлении представительства интересов гражданина в суде, в том числе усовершенствовать комплекс прав, применение которых влияет на движение процесса.

Список использованной литературы:

1. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України : [підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / М.Й. Штефан. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 624 с.
2. Дунас Т.О. Прокурор у цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження : [навч. та наук.-практ. посібник] / Т.О. Дунас, М.В. Руденко. – Х. : Харків юрид., 2006. – 340 с.
3. Алиева И.Д. Защита гражданских прав прокурором и иными уполномоченными органами / И.Д. Алиева. – М. : Волтес Клувер, 2006. – 128 с.
4. Тимошевська І.П. Принцип диспозитивності та участь у цивільному процесі органів і осіб, яким зако-

ном надано право захищати інтереси інших осіб / І.П. Тимошевська // Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право». – № 841. – Вип. 1 (5). – Х., 2009. – С. 93–98.

5. Кац С.Ю. Участие прокуратуры в советском гражданском процессе : [учеб. Пособие] / С.Ю. Кац. – Х. : Юрид. ин-т., 1958. – 64 с.

6. Пушкарь Е.Г. Основания участия прокурора в гражданском процессе / Е.Г. Пушкарь // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения : краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научно-практической конференции 18 марта 1992 г. – Х., 1992. – С. 86–88.

7. Михайленко О.Р. Представительство прокуратурой законных интересов гражданина у суду / О.Р. Михайленко // Вісник прокуратури. – 2000. – № 3. – С. 26–30.

8. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : [монографія] / Н.Ю. Сакара. – Х. : Право, 2010. – 256 с.

9) Бородин М. Участь прокурора в цивільному процесі: окремі аспекти / М. Бородин // Право України. – 1999. – № 11. – С. 52–54.

10. Тертишніков В.І. Цивільний процес України : [навч.-практ. посіб.] / В.І. Тертишніков. – Х. : видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2008. – 320 с.

11. Орлова Л.М. Права сторон в гражданском процессе / Л.М. Орлова. – Минск : Изд-во БГУ, 1973. – 192 с.

12. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 22 грудня 2006 р. «Про практику застосування судами цивільного процесуального законодавства при розгляді заяв про забезпечення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/83B8EC99E044C7E7C2257279002E3BA3?OpenDocument&Collaps eView&RestrictToCategory=83B8EC99E044C7E7C2257279002E3BA3&Count=500&>.

13. Кройтор В.А. Проблеми взаємодії диспозитивних засад та активності суду при здійсненні цивільного судочинства в Україні / В.А. Кройтор // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридическая наука». – 2009. – Т. 22 (61). – № 1. – С. 135–141.