

УДК 347.921

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-2-159-164>

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

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ УЧАСТІ ПРОКУРОРА У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ ТА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

У статті надано порівняльно-правовий аналіз діяльності прокурора Республіки Польща та України у судовому процесі поза межами кримінальної юстиції. Визначено основні спільні та відмінні характеристики участі прокурора у судовому процесі. Висвітлено конституційні зміни підстав для здійснення функції представництва та умов реалізації її прокуратурою України.

Ключові слова: прокурор; прокуратура; діяльність, представництво; захист інтересів держави; підстави представництва; виключні випадки.

A. V. Olifir. Comparative and legal analysis of the statute of the prokurator in the civil process Poland and Ukraine

The article deals with theoretical and practical comparative and legal analysis of the activities of the prosecutor's office in the courts of the Republic of Poland and Ukraine outside the criminal justice. The article analyzes the legislative recognition of the functions of the judicial representation of the prosecutor's office of a citizen or state in the courts of Ukraine and the Republic of Poland.

The author presents a brief history of the participation of the prosecutor in the civil process in Ukraine. Constitutional amendments are changed on the grounds for fulfilling the function of representation and conditions for the execution of this prosecutor's office of Ukraine. The article analyzes the issues of implementation of the Prosecutor's Office representative function in the light of the new constitutional amendments (concerning justice).

The article indicates the additional functions of the prosecutor of Poland aimed at establishing the same application of the laws by the courts.

The article outlines the reasons for reforming the prosecutor's office in recent years. The author pointed out the grounds and procedure for representation of a citizen or the State in the court from the prosecutor's office changed after the adoption of the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" of October 14, 2014 and the Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)" of June 2, 2016. The controversial issues of the legal nature of the representation of the prosecutor's office of the interests of a citizen or a state in court are covered. The author gives exceptional reasons for the participation of the prosecutor in the civil process in Ukraine and analyzes the laws and opinions of scientists on this issue. The definition of "non-fulfillment" and "improper implementation of protection" are given. The article establishes the contradictions of the national legislation with regard to the subjects, or the interests of the prosecutor. Established the necessity to bring the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" in line with the provisions of the Constitution of Ukraine.

Key words: prosecutor; procuracy; activities; representation; protection of state interests; grounds for the representation; exceptional cases.

Постановка проблеми. Реформування органів прокуратури – одне із важливих зобов'язань, які взяла на себе України під час вступу до Ради Європи ще у 1995 році. Адаптація національного законодавства до правових стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС) є пріоритетним складником процесу інтеграції України до ЄС. Активна робота державного апарату, спрямована на наближення української спільноти до європейських стандартів, стала однією з першопричин реформування судоустрою, судочинства, суміжних правових інститутів. Зазначене знайшло навіть законодавче відображення в Указі Президента України від 20 травня 2015 року № 276, яким затверджено відповідну Стратегію.

© А. В. Оліфір, 2019

Вказаним нормативним документом визначено, що одним з першочергових завдань реформування судової системи є оновлення законодавства, у тому числі щодо приведення повноважень та діяльності органів прокуратури у відповідність до європейських стандартів [1].

З огляду на євроінтеграційні процеси, які наразі відбуваються у державі, стає очевидним, що вкрай важливим та актуальним під час вивчення питання участі прокурора у судовому процесі поза кримінальним провадженням, не достатнім є вивчення національних напрацювань, отже, цілком логічним та обгрунтованим є врахування досвіду країн-членів ЄС. Поруч з цим, найбільш доцільним на нашу думку є дослідження законодавства та правозастосування з наведеного питання саме тих країн, які мають подібні з Україною правову систему та історичні традиції. Нерозривні культурні, економічні та історичні зв'язки з Республікою Польща свідчать про доцільність проведення такого дослідження саме на прикладі цієї європейської країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості реалізації прокурором функції представництва у різні роки досліджували багато науковців, таких як С. Белікова, С. Бичкова, М. Говоруха, К. Гузе, Т. Дунас, О. Кучер, М. Руденко, М. Стефанчук та інші. Окремі питання організації діяльності прокуратур Республіки Польща та України вивчалися зокрема В. Кравчуком, Н. Наулік, О. Проневич та іншими. Вказаними науковцями здійснено вагомий внесок щодо теоретичного розуміння безпосередньої участі прокурора у судовому процесі поза межами кримінального провадження у наведених державах. Проте слід зазначити, що після суттєвого оновлення у 2016 році як національного законодавства, так і законодавства Республіки Польща їх порівняльний аналіз на науковому рівні не здійснювався.

Мета статті полягає у теоретичному порівняльно-правовому аналізі представницької діяльності прокуратур України та Республіки Польща, за результатами чого можуть бути сформульовані пропозиції з удосконалення національного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вперше, після здобуття Україною незалежності, інститут представництва прокурором інтересів інших осіб (держави, громадян) визначено Законом України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 року [2]. Зокрема, уповноважено на звернення до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, підприємств та інших юридичних осіб приватної форми власності, на опротестування у порядку нагляду судових рішень. Востаннє, суттєві зміни щодо статусу прокурора відбулися після прийняття Законів України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII, «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 року № 1401–VIII [3], «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03 жовтня 2017 року № 2147–VIII [4].

Закон «Про прокуратуру» Республіки Польща, прийнятий 28 січня 2016 року, набрав законної сили 4 березня 2016 року [5] та ним дещо змінено положення щодо організації діяльності прокурора, які діяли у державі з часу прийняття закону 1985 року, водночас суттєвого оновлення норм стосовно участі прокурора у цивільному процесі в інтересах інших осіб після прийняття нового закону не відбулося. Окремі питання участі прокурора у судовому процесі у національному законодавстві та законодавстві Республіки Польща урегульовано відповідними процесуальними кодексами.

Поруч з основними завданнями прокуратури Польщі, якими відповідно до ст. 2, 3, 5 Закону «Про прокуратуру» є захист верховенства права і забезпечення судового переслідування злочинів, на органи прокуратури цієї країни покладено функції у сфері цивільного судочинства, а саме: ініціювання дій у цивільних справах, участь у судових процесах у сфері цивільних, трудових правовідносин та у сфері соціального забезпечення, якщо це необхідно для захисту правопорядку, суспільного інтересу, майна чи прав громадян, вжиття заходів, спрямованих на однакове застосування законодавства судами [5].

Вказаним Законом прокурора наділено правом на забезпечення участі у всіх процесах, які здійснюються органами державної влади та управління, судами та трибуналами.

Крім звичної для українського правосуддя функції представництва прокурором інтересів інших осіб у судовому процесі, прокурор Республіки Польща наділений повноваженнями вжиття заходів, визначених законом, що спрямовані на правильне та однакове застосування законів у судовому процесі.

Більше докладніше підстави та порядок участі прокурора у судовому процесі поза кримінальною сферою визначено саме Цивільним процесуальним кодексом Республіки Польща від 17 листопада 1964 року (надалі – ЦПК Польщі) [6]. Аналізуючи ст. 7 вказаного кодексу слід дійти висновку, що прокурор Польщі наділений правом на звернення до суду з позовами фактично у будь-яких справах, він може забезпечувати участь у всіх процесах, провадження у яких уже порушено, якщо, на його думку, це необхідно для захисту правопорядку, прав громадян або суспільних інтересів. Окремі положення наведеного нормативного акту дають підстави для висновку, що прокурор може звертатися до суду як в інтересах громадян, так і в інтересах державних компаній, казначейських установ, а також виступати на захист правопорядку та суспільних інтересів.

Як свідчать відомості, опубліковані на офіційному сайті прокуратури Кракова, за участю прокурора суди розглядають справи щодо скасування рішень про поновлення діяльності компаній, що спрямовано на недопущення повернення майна та стягнення компенсацій з державного казначейства, з питань, які пов'язані зі збереженням культурного надбання, зокрема, недопущення повернення у приватну колекцію документів, що належали родині Потоцьких та наразі перебувають у розпорядженні держави, в інтересах громадян, які внаслідок шахрайських дій втратили свої житлові приміщення [7-9].

Вивченням законодавства Польщі не встановлено можливості інших учасників процесу оскаржувати дії прокурора щодо участі у конкретному провадженні, до виняткової компетенції прокурора віднесено повноваження щодо визначення потреби захисту суспільних інтересів чи конкретного громадянина у судовому порядку.

До порівняння з червня 2016 року за положеннями Основного Закону України прокурор може здійснювати представництво у суді лише інтересів держави та лише у випадках, що визначені законом. У той час, як положення Закону України «Про прокуратуру» передбачають можливість здійснення прокурором інтересів громадян, у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права, реалізувати свої повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та законні інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Слід зазначити, що попри вивчення Венеціанською комісією проекту прийнятого 14 жовтня 2014 року та чинного на сьогодні Закону України «Про прокуратуру», та наявності суттєвих зауважень зі сторони експертів щодо надання можливості прокурору на представництво інтересів громадян у суді, відповідне положення знайшло своє нормативне закріплення у законодавчому акті [10]. Поруч з цим, навіть після внесення 02 червня 2016 року змін до Конституції України [3], якими прокурора наділено правом на звернення до суду лише в інтересах держави, галузевий Закон протягом майже 3-х років залишається не приведеним у відповідність до положень Основного Закону.

Національне законодавство у сфері представництва інтересів держави, у порівнянні із законодавством Польщі, надає прокурору право на здійснення представництва інтересів держави у виняткових випадках. Водночас, якщо тлумачення поняття «інтереси держави» надано Конституційним Судом України у рішенні від 08 квітня 1999 року у справі № 3-рн/99 (справа

про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді), то «виняткові підстави», на думку деяких науковців, залишається невизначеним.

Так, Бойко Н. визначає, що під «винятковими випадками» слід розуміти конкретні ситуації, що прямо передбачені у законі, так і сукупність загальних критеріїв, які дадуть прокурору можливість самостійно визначити певну ситуацію як виняткову (відкритий перелік) [11, с. 36].

Деякі науковці вважають, що законодавець не має наміру обмежити такі випадки нормами конкретного спеціального закону та виключити можливість їх визначення нормами інших законів [12, с. 39-40].

М. Руденко вказує, що прокурору у кожному випадку потрібно враховувати та оцінювати велику кількість різноманітних чинників, а складність полягає у тому, що повного їх переліку немає, а ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» містить лише загальне правило [13, с. 31].

Поруч з цим, з наведеними позиціями не можна погодитися у повній мірі, оскільки за змістом ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [14] вбачається, що законодавцем чітко визначено виняткові випадки, коли прокурор може звертатися до суду за захистом інтересів держави, а саме: у разі порушення або загрози порушення цих інтересів, 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 віднесені відповідні повноваження (а) або ж у разі відсутності такого органу (б).

Проте, чинним законодавством взагалі не визначено, що саме необхідно розуміти під «нездійсненням» або ж «неналежним здійсненням» суб'єктом владних повноважень своїх функцій.

Одночасно під час розв'язання питання щодо суб'єкта, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, та в особі якого прокурор може звертатися до суду вважаємо за необхідне враховувати положення ст. 19 Конституції України, за якою органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Отже, під час встановлення факту порушення або загрози порушення інтересів держави та компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень безумовному дослідженню підлягають положення, інструкції та інші нормативні акти, якими визначається порядок діяльності конкретного органу, та обсяг його прав та обов'язків.

Поруч з цим, семантичний зміст слова «здійснювати» за тлумачним словником означає, запроваджувати, втілювати, ставати дійсним, реальним, виконувати, робити [15, т. 3 с. 541], що свідчить про активність поведінки суб'єкта.

Натомість «нездійснення захисту» у контексті питання, що досліджується, слід розуміти як свідому пасивна поведінка уповноваженого суб'єкта владних повноважень за наявності достатнього обсягу повноважень для вжиття відповідних заходів, спрямованих на захист інтересів держави, але всупереч цим інтересам такі заходи взагалі не вживаються.

Тлумачення слова «неналежний» трактується як не такий як повинен бути; який не личить кому-небудь [16, т. 5 с. 342]. Тобто «здійснення захисту неналежним чином» може виражатися в активній поведінці (сукупності дій і рішень), спрямованій на захист інтересів, але така діяльність не є належною та достатньою, та внаслідок таких дій ефективний результат не досягається, відповідно права та інтереси залишаються не поновленими.

Слід зазначити, що зі змісту чинної норми закону, захищати інтереси держави повинні насамперед відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор, що відповідає загальним вимогам Венеціанської комісії. Однак, щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор може звертатися до суду у випадках, коли суб'єкт владних повноважень усупереч вимогам закону не здійснює захисту або робить це неналежно. На нашу думку, така норма закону визначає прокурору допоміжну – субсидіарну роль у захисті інтересів держави стосовно інших державних інституцій.

Звертає увагу на себе той факт, що участь прокурора у судах Польщі не піддається оспору чи критиці, у випадку прийняття відповідного рішення – воно приймається судом як *ad legem*, та не вимагає будь-кого додаткового підтвердження, у той час, як національне законодавство, як зазначено вище, покладає на прокурора додатковий тягар доказування наявності порушень інтересів держави або загрози їх порушення, факту нездійсненням або неналежного здійснення суб'єктом владних повноважень відповідних функцій, наявність у відповідного органу необхідного обсягу повноважень та ін. Водночас таким доказам національний суд може надавати правову оцінку не лише під час розв'язання питання на стадії прийняття справи до свого провадження, а під час її розгляду за суттю, тому у випадку «помилкового» винесення ухвали про відкриття провадження, суди не обмежені правом на залишення позову прокурора без розгляду, як такого, що поданий особою, яка не має процесуальної дієздатності.

На відміну від національного законодавства, у нормативних актах Республіки Польща визначено виняткові випадки, за яких прокурор обмежений правом участі у цивільному процесі. Так, наприклад ст. 67 Закону «Про прокуратуру» Республіки Польща містить відсилочну норму, за якою участь прокурора у судовому процесі у спорах національних меншин визначається окремими законами [6]. Одночасно, у сфері сімейних правовідносин, прокурор обмежений правом на участь у спорах з питань визнання шлюбу фіктивним та правовідносин, що виникають у сфері реалізації опікунських прав.

Як національне законодавство, так і законодавство Польщі визначає окрему категорію справ, у яких участь прокурора є обов'язковою (наприклад, в Україні – питання примусового надання психіатричної допомоги, у Польщі – визнання особи недієздатною, питання пов'язані з реалізацією опікунських та батьківських прав та інших).

Вважаємо за необхідне окремо звернути увагу на питання можливості участі прокурора у справах за позовами інших осіб. Враховуючи, що польським законодавцем окремо визначено повноваження прокурора, які спрямовані на забезпечення однакового застосування законодавства, то відповідно, прокурор може вступати у будь-які справи, водночас його позиція не може визначатися чи обмежуватися будь-якою зі сторін. З часу, коли прокурор повідомив про участь у процесі, йому надаються всі матеріали справи та повідомляється про судові засідання.

Одночасно, національне законодавство знову ж зобов'язує прокурора доводити підстави для вступу у розгляд справи в інтересах держави, крім цього, прийняття такого рішення має темпоральні обмеження – «до початку розгляду за суттю» поруч з цим, у процесуальному кодексі не встановлено окремого порядку розгляду такої заяви прокурора та суди розглядаючи такі заяви, приймають рішення користуючись аналогією закону. Окремо слід звернути увагу додаткові обмеження прокурора на можливість вступу прокурора у провадження, що пов'язано із категорією конкретної справи та визначення судом порядку її розгляду у позовному чи спрощеному провадженні. Так, у випадку розгляду справи в порядку загального провадження, розгляд справи за суттю відповідно розпочинається з оголошенням судового засідання відкритим, а тому вступ у розгляд справи прокурором може бути здійснено виключно на стадії підготовчого провадження, який залежно від складності справи може тривати 2-3 місяці, однак у випадку розгляду справи у порядку спрощеного провадження прокурор може вступити виключно до того, як відбулося перше судове засідання, що свідчить про темпоральне обмеження у реалізації відповідної конституційної функції.

Висновки з дослідження. Дослідженням встановлено, що поруч з головною функцією прокуратури – здійснення кримінального переслідування – прокурора Республіки Польща наділено значним обсягом повноважень щодо участі у цивільному процесі, водночас значна роль приділяється захисту не лише державних (суспільних) інтересів, а прав і свобод окремих громадян. Не зважаючи на той факт, що Республіка Польща є членом Європейського Союзу

з 1 травня 2004 року повноваження прокурора європейської країни є значно ширшими, ніж визначено національним законодавством українському прокурору.

Крім цього, дослідженням встановлено суперечності національного законодавства щодо суб'єктів, чий інтереси прокурор може представляти у суді, оскільки положення ст. 2, 23 Закону України «Про прокуратуру» наділяють прокурора правом на представництво інтересів громадян у суді, що не відповідає ст. 131-1 Основного Закону, та потребує приведення у відповідність норм, шляхом внесення відповідних змін.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України № 615/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.
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 Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 51. Ст. 1799.
4. 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.
5. Prawo o prokuraturze : Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000177> (дата звернення 10.05.2019).
6. Kodeks postępowania cywilnego : Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19640430296/U/D19640296Lj.pdf> (дата звернення 10.05.2019).
7. Skuteczne działania prokuratorów doprowadziły do wykreślenia z rejestru bezprawnie reaktywowanej przedwojennej spółki. URL: <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/skuteczne-dzialania-prokuratorow-doprowadzily-do-wykreślenia-z-rejestru-bezprawnie-reaktywowanej-przedwojennej-spolki/> (дата звернення 10.05.2019).
8. Prokuratorzy aktywnie występują w obronie osób, które utraciły swoje mieszkania. URL: <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/prokuratorzy-aktywnie-wystepujaw-obronie-osob-ktore-utracily-swoje-mieszkania-2/> (дата звернення 10.05.2019).
9. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację w sprawie zwrotu archiwum Branickich. URL: <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/sad-najwyzszy-uwzlednil-kasacje-sprawie-zwrotu-archiwum-branickich/> (дата звернення 10.05.2019).
10. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 10-12 жовтня 2013). URL: <https://gm.coe.int/1680097f7d> (дата звернення 10.05.2019).
11. Бойко Н. Проблеми представницької діяльності в умовах законодавчих змін. *Вісник прокуратури*. 2017. № 1. С. 33-37.
12. Стефанчук М. Категорія «виключні випадки» в контексті реалізації прокуратурою України функції представництва. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 36-42.
13. Руденко М. Модель представницької функції прокуратури у контексті нових конституційних змін (щодо правосуддя). *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 30-35.
14. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789–XIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793
15. Словник української мови : у 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства / за ред. І.К. Білодід (голов. ред.) та ін. Київ : Наукова думка, 1970. Т. 3: 3. 1970. 744 с.
16. Словник української мови : у 11 т. Т. 5. 840 с.