

## КОЛІЗІЇ ЩОДО УЧАСТІ ПРОКУРОРА В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

*У статті досліджено колізії, пов'язані з участю прокурора в цивільному судочинстві. Зазначено, що виникнення колізій щодо участі прокурора в цивільному процесі пов'язане з реформуванням та прийняттям нового цивільного процесуального законодавства, а також із внесенням змін до Конституції України. Описано колізії, що виникли між нормами Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, Сімейного кодексу України, а також Цивільним процесуальним кодексом України та Законом України «Про прокуратуру». Проаналізовано наукові публікації останніх чотирьох років і наголошено на суперечливих моментах у них. Вказано, що не всі науковці послідовно розглядали питання участі прокурора в цивільному процесі. Недоліки та суперечності в законодавстві призвели до різночитання законів не тільки суспільством, а й науковою спільнотою. Наголошено, що законодавство України щодо участі прокурора в цивільному процесі потребує узгодження з положеннями Конституції України, а функції прокурора передано іншим державним органам.*

**Ключові слова:** законодавство, інтереси держави, інтереси громадянина.

**Постановка проблеми.** Упродовж останніх років цивільне судочинство зазнало якісних і кількісних змін. Водночас із цими змінами відбувся процес реформування законодавства, що стосується діяльності прокуратури. Все це призвело до зміни статусу прокурора в цивільному процесі. Однак наукова спільнота, попри позитивне ставлення до згаданих реформ, звертає увагу також на недоліки в участі прокурора в цивільному процесі, а подеколи й колізійність законодавства в цьому питанні, що зумовлює актуальність обраної теми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У зв'язку зі змінами в законодавстві на більшість публікацій науковців у цій сфері варто дивитися крізь призму історії та розвитку прогресивних ідей. Тому ми звернули увагу лише на публікації останніх чотирьох років, у яких активно описувалися основні зміни та перспективи законодавства, а також його недоліки. Зокрема, ці питання досліджували Є. Безкровний, О. Богоделов, В. Бонтлаб, О. Гнатів, О. Нестерцова-Собакар, А. Оліфір, Г. Світлична, О. Торяник, І. Тимошевська. Проте в цих працях не завжди послідовно досліджено питання участі прокурора в цивільному процесі, а іноді використовується нечинне законодавство.

**Мета статті** – проаналізувати колізії та актуальні питання щодо участі прокурора в цивільному процесі.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 131<sup>1</sup> Конституції України прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, визначених законом<sup>1</sup>. Водночас чинний Закон України «Про прокуратуру» 2014 року в п. 2 ч. 1 ст. 2 та ст. 23 передбачає можливість для прокурора також захищати інтереси громадянина у суді<sup>2</sup>. Така ситуація зумовлює колізію в законодавстві, яка має вирішуватися на користь норм Конституції України як Основного Закону<sup>3</sup>. Проте сама наявність колізії спричиняє низку недоліків у законодавстві та правозастосуванні і суперечностей у висновках деяких науковців.

З одного боку, можна також звернути увагу на пп. 9 п. 16<sup>1</sup> Перехідних положень Конституції України, яким прямо можна обґрунтувати наявність згаданої вище норми у ЗУ «Про прокуратуру» щодо захисту прав громадянина: «представництво відповідно до закону прокуратурою громадян в судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”, здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним

<sup>1</sup> Конституція України, Закон України 254к/96-ВР, ухвалено 28 червня 1996, редакція від 1 січня 2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

<sup>2</sup> Про прокуратуру, Закон України 1697-VII, ухвалено 14 жовтня 2014, редакція від 1 січня 2021, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

<sup>3</sup> Конституція України.

чинності, – до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню»<sup>4</sup>. Однак, з іншого боку, це положення не передбачає того, що норми статей 2, 23 ЗУ «Про прокуратуру» втратять чинність. Більше того, це перехідне положення, якщо застосовувати буквально тлумачення, стосується правил, які вже втратили чинність, але мають переживаючу силу закону в часі з огляду на наявні на той час справи в судах. Тобто воно не стосується чинного законодавства, зокрема ЗУ «Про прокуратуру», та норм, щодо яких немає застережень про втрату ними чинності через певний проміжок часу.

Окресливши зазначену вище колізію, пропонуємо звернутися до напрацювань науковців щодо питання участі прокурора в цивільному процесі.

Зокрема, О. Нестерцова-Собакар та В. Сенько спочатку зазначають про наявні зміни в Конституції України, наголошуючи, що для уникнення колізій «тлумачення норм Українського законодавства потребує вирішення питання щодо правового статусу прокуратури та покладених на неї функцій»<sup>5</sup>. Однак безпосереднього тлумачення колізійних норм науковці не здійснюють. Утім, у їхньому подальшому аналізі зазначено, що оновлене законодавство значно посилює роль прокурора в забезпеченні прав людини в цивільному процесі, а завданням представництва прокурора є захист інтересів громадянина та держави<sup>6</sup>. Такий висновок прямо суперечить позиції, за якою функції прокуратури обмежуються Конституцією України<sup>7</sup> щодо захисту тільки інтересів держави у суді.

Схожа суперечність наявна у висновках О. Гнатів та В. Трояна, котрі, наголошуючи на фундаментальному характері ст. 131<sup>1</sup> Конституції України, зазначають, що «прокурор потрібний у цивільному процесі для забезпечення прав та свобод громадян та держави і стає наглядачем за правильністю введення процесу, за дотриманням прав громадян»<sup>8</sup>.

Водночас у певних публікаціях для обґрунтування висновків використовуються норми нечинного законодавства щодо участі прокурора в цивільному процесі. Зокрема, О. Богоделов<sup>9</sup> свою

позицію побудував на основі нечинних норм Закону України «Про прокуратуру» 1991 р., але враховуючи останні зміни 2017 р. до Цивільного процесуального кодексу України<sup>10</sup> (далі – ЦПК), не згадуючи при цьому конституційні положення.

Подібні недоліки є й у публікаціях інших науковців. Утім, варто наголосити, що впродовж останніх років з'явилися більш систематичні наукові праці. І. Тимошевська звертає увагу, що потребує аналізу правова природа представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді як конституційної функції прокуратури. І бачить недолік у тому, що відповідно до нових процесуальних положень здійснення прокурором представницької функції в суді вже не пов'язується з конституційною дефініцією «у виключних випадках». Відповідно до ч. 3 ст. 56 ЦПК прокурор може вступити у справу «за своєю ініціативою», провадження в якій відкрито за позовами інших осіб. На її думку, із введенням вказаної зміни процесуальне законодавство закріпило по суті необмежене право прокурора на вступ у справу, що формально не відповідає вимогам п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України. Але її подальший аналіз опосередковано спростовує цю тезу, оскільки будь-який вступ прокурора в цивільну справу повинен бути обґрунтований<sup>11</sup>.

Крім того, ч. 3 ст. 23 ЗУ «Про прокуратуру»<sup>12</sup> чітко передбачено, що винятковим випадком є нездійснення або неналежне здійснення захисту інтересів держави суб'єктом владних повноважень, який мав би здійснювати такий захист. Звичайно, прокурор може зловживати своїм правом і подавати заяву про вступ у справу, не дотримуючись згаданого положення, проте в цьому випадку суд має право застосувати положення ст. 185 ЦПК. А тому тут наявні не так недолік чи колізія законодавства, як суб'єктивна оцінка суддею кожної окремої ситуації.

Водночас І. Тимошевська відстоює позицію, що участь прокурора в цивільному процесі в певних випадках є виправданою не тільки в захисті інтересів держави, а й незахищених категорій громадян чи інтересів значної кількості громадян. Мабуть, тому у висновку вона наголошує, що в межах процесуального представництва прокурор може представляти державу або особу за умови попереднього підтвердження судом

<sup>4</sup> Конституція України.

<sup>5</sup> О. В. Нестерцова-Собакар та В. В. Сенько, «Статус прокурора в цивільному судочинстві», *Науковий вісник ДДУВС* 4 (2017): 36–7.

<sup>6</sup> Нестерцова-Собакар та Сенько, «Статус прокурора в цивільному судочинстві», 39.

<sup>7</sup> Конституція України.

<sup>8</sup> Оксана Гнатів та Вадим Троян, «Прокурор у цивільному процесі», *Актуальні проблеми правознавства* 2(22) (2020): 91–2, <https://doi.org/10.35774/app2020.02.089>.

<sup>9</sup> Олексій Богоделов, «Участь прокурора у цивільному процесі», у *Новели Цивільного процесуального кодексу України. Матеріали «круглого столу»*, 71–6 (Одеса: Фенікс, 2018), <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9463?show=full>.

<sup>10</sup> *Цивільний процесуальний кодекс України*, Закон України 1618-IV, ухвалено 18 березня 2004, редакція від 13 серпня 2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.

<sup>11</sup> Ірина Тимошевська, «Правовий статус прокурора в цивільному процесі в умовах сучасного законодавства», *Теорія і практика правознавства* 2(16) (2019): 2–3, <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2019.16.186036>.

<sup>12</sup> *Про прокуратуру*.

наявності обґрунтованих підстав для участі прокурора в цивільному процесі<sup>13</sup>. Більш обґрунтованою є позиція Є. Безкровного. Він не просто зазначає, що прокуратура втратила функцію захисту інтересів громадянина в суді, а й на прикладі національного та закордонного досвіду доводить, чому цю функцію потрібно повернути прокурору<sup>14</sup>.

З одного боку, громадяни сьогодні не можуть цілком усвідомити, чому, звернувшись до прокуратури за захистом своїх прав та інтересів, вони повинні отримати відмову. Можна казати, що якщо прокурор реагуватиме на звернення громадян щодо захисту їхніх прав та свобод, а також самостійно спрямуватиме свою діяльність на те, щоб гарантувати ті чи інші права громадян у певних ситуаціях, то це допоможе не лише захисту прав громадян, а й забезпечить демократичний розвиток держави. Отже, таке представництво дасть змогу державі ефективно виконувати свій обов'язок перед суспільством і кожною окремою людиною.

З іншого боку, сьогодні в Україні створено чималу кількість інститутів, які мають функцію забезпечувати захист, реалізацію прав та свобод громадян. У країні стабільно функціонує адвокатура, громадянам забезпечено право безпосередньо звертатися зі зверненнями, скаргами, проханнями до органів виконавчої влади. Також з реформою децентралізації в громадян зростають можливості врегульовувати більшість процесів безпосередньо на рівні громади, створювати в громадах відповідні відділи із захисту прав осіб. Крім того, не варто забувати про розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, якому надано право захищати та по суті представляти громадян та інших фізичних осіб у суді. У певних сферах свої повноваження також здійснюють й інші уповноважені державою (Освітній омбудсмен, Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю та ін.), покликані виконувати обов'язок держави забезпечувати права людей, сприяти їм у реалізації їхніх інтересів. Тобто наявність цих та інших інститутів вказує на те, що обтяження прокуратури функцією представництва та захисту інтересів громадян у суді є недоцільним, суперечить розмежуванню повноважень між різними інституціями в державі.

<sup>13</sup> Тимошевська, «Правовий статус прокурора в цивільному процесі в умовах сучасного законодавства», 8–9.

<sup>14</sup> Є. А. Безкровний, «Особливості захисту прав особи органами прокуратури України», у *Захист прав людини: міжнародний та вітчизняний досвід*. Матеріали I міжнар. наук.-практ. конф. (Київ: Національна академія прокуратури України, 2019), 58–60.

Своєю чергою, А. Оліфір цілком слушно підсумовує, що положеннями Основного Закону прокурора позбавлено можливості здійснювати захист інтересів громадян, підстави участі прокурора в цивільному процесі поступово звужуються, а повноваження щодо захисту інтересів громадян та держави перекладаються на інші органи<sup>15</sup>. Наступною публікацією вчена вказує на кілька недоліків ЦПК і колізію між нормами ЦПК та чинного ЗУ «Про прокуратуру» в частині вступу прокурора в розгляд справи, відкритої за позовом іншої особи<sup>16</sup>. За ч. 3 ст. 56 ЦПК прокурор у справу може вступити лише до початку розгляду справи по суті<sup>17</sup>, а за п. 2 ч. 6 ст. 23 ЗУ «Про прокуратуру» – на будь-якому етапі судового провадження<sup>18</sup>. Однак, послідовно звертаючи увагу на повноваження прокурора, А. Оліфір<sup>19</sup> оминає колізію Конституції України та інших законодавчих актів.

Г. Світлична є однією з небагатьох, хто безпосередньо пише про невідповідність п. 2 ч. 1 ст. 2 та ст. 23 ЗУ «Про прокуратуру» приписам Конституції України, наголошуючи на нагальній потребі узгодження зазначених положень із конституційними<sup>20</sup>.

Крім того, доречно звернути увагу на припис абз. 2 ч. 5 ст. 56 ЦПК, згідно з яким у разі звернення до суду на підставі відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і набуває статусу позивача<sup>21</sup>. Аналізуючи цей припис, ми підтримуємо думку Г. Світличної, що зазначене положення закону не відповідає наявній у цивільному процесуальному праві доктрині, згідно з якою основною ознакою сторін у судовому процесі є те, що сторони – це суб'єкти спору про право, які мають структуровану юридичну заінтересованість у розгляді справи (матеріально-правову та процесуально-правову)

<sup>15</sup> Альона Оліфір, «Історичний аналіз розвитку законодавства, що регулює участь прокурора у цивільному процесі України», *Jurnalul juridic national: teorie și practică* 4(38) (2019): 104.

<sup>16</sup> Альона Оліфір, «Участь прокурора у розгляді судами першої інстанції справ, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб», *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція* 40 (2019): 103.

<sup>17</sup> *Цивільний процесуальний кодекс України*, Закон України 1618-IV, ухвалено 18 березня 2004, редакція від 13 серпня 2020.

<sup>18</sup> *Про прокуратуру*.

<sup>19</sup> Оліфір, «Участь прокурора у розгляді судами першої інстанції справ, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб».

<sup>20</sup> Г. О. Світлична, «Функція представництва та процесуальний статус прокурора в умовах реформування системи правосуддя та судочинства», *Юридичний науковий електронний журнал* 4 (2020): 70, <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-4/15>.

<sup>21</sup> *Цивільний процесуальний кодекс України*.

і діють у процесі від власного імені на захист своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод та інтересів<sup>22</sup>.

Прокурор представляє інтереси держави і діє від її імені. Отже, він не є суб'єктом спору про право, не має матеріально-правової заінтересованості у справі, на нього не поширюються матеріально-правові наслідки судового рішення у справі. Крім того, правова дія статей 46, 47 ЦПК, якою визначається цивільна процесуальна правоздатність та дієздатність сторін у справі, не поширюється на прокурора, оскільки його процесуальна правосуб'єктність визначається спеціальними нормами (статтями 56, 57 ЦПК). У зв'язку з цим можна стверджувати, що в контексті зазначених доктринальних положень немає підстав для набуття прокурором процесуального статусу позивача (сторони) у справі<sup>23</sup>.

Позивачем у такому разі є саме держава. Держава бере участь у справі через відповідний орган державної влади відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник, інша уповноважена особа відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво органу державної влади) або через представника (ч. 4 ст. 58 ЦПК). Уявляється, що в цьому разі процесуальна діяльність прокурора має правові ознаки представництва у суді, який здійснює функції офіційного представника держави в таких справах. Діючи як офіційний представник держави, прокурор набуває, відповідно, обсяг процесуальних прав та обов'язків сторони у справі, не набуваючи при цьому процесуального статусу позивача<sup>24</sup>.

У процесі дослідження ми звернули увагу на ст. 341 ЦПК, яка стосується розгляду справ окремого провадження щодо надання психіатричної допомоги в примусовому порядку. Частина 2 цієї статті передбачає розгляд справи з обов'язковою участю прокурора, лікаря-психіатра, представника закладу з надання психіатричної допомоги, що подав заяву<sup>25</sup>. Перелік цих осіб зазначений без сполучника «чи», що дозволяє тлумачити це як обов'язкову участь усіх цих осіб, зокрема прокурора, у справі з надання психіатричної допомоги в примусовому порядку. У зв'язку з цим наявна неузгодженість із ч. 4 ст. 22 ЗУ «Про психіатричну допомогу»,

в якій перелік згаданих осіб зазначений зі сполучником «чи»<sup>26</sup>. Така неузгодженість законодавства створює різночитання законів і може призвести до негативних наслідків. Тому ми пропонуємо в ч. 2 ст. 341 ЦПК вказати перелік осіб, зазначених у ній, через сполучник «чи».

Функції прокурора при участі у справі з надання психіатричної допомоги в примусовому порядку не деталізовані законом, що дає змогу робити припущення, що така його участь не передбачена Конституцією України. Водночас під час аналізу положень ст. 341 ЦПК<sup>27</sup> та ст. 22 ЗУ «Про психіатричну допомогу»<sup>28</sup> ми доходимо висновку, що ці положення відповідають Конституції України<sup>29</sup>, оскільки в цьому випадку участь прокурора є обов'язковою у справі не з метою захисту інтересів фізичної особи, а з метою представництва інтересів держави з огляду на забезпечення соціальної спрямованості (функції) держави. На нашу думку, участь прокурора обумовлюється безпосереднім зв'язком із кримінальним процесом і визначається тимчасовою функцією нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також інших випадків, пов'язаних із обмеженням свободи особи до прийняття законодавчого акта про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Зовсім інша ситуація з нормами Сімейного кодексу України<sup>30</sup> (далі – СКУ), в якому одразу кілька норм не відповідають Конституції України<sup>31</sup> щодо функцій прокуратури, утворюючи колізії.

На першу колізію звернула увагу Я. Тубольцева, яка, досліджуючи суб'єктів у справах про усиновлення, вказує на невирішене питання участі прокурора у справах про усиновлення<sup>32</sup>. Відповідно до ст. 240 СКУ прокурор наділений правом на звернення до суду з позовом про скасування усиновлення або визнання усиновлення недійсним<sup>33</sup>, що не відповідає функції представництва лише держави.

Крім того, ми звертаємо увагу, що прокурор має право на звернення до суду з позовом відповідно до ст. 42 СКУ про визнання шлюбу

<sup>22</sup> В. В. Комаров, ред., *Цивільне судочинство України: основні засади та інститути* (Харків: Право, 2016), 238–9.

<sup>23</sup> Світлична, «Функція представництва та процесуальний статус прокурора в умовах реформування системи правосуддя та судочинства», 72.

<sup>24</sup> Там само.

<sup>25</sup> *Цивільний процесуальний кодекс України*.

<sup>26</sup> *Про психіатричну допомогу*, Закон України 1489-III, ухвалено 22 лютого 2000, редакція від 20 грудня 2018.

<sup>27</sup> *Цивільний процесуальний кодекс України*.

<sup>28</sup> *Про психіатричну допомогу*.

<sup>29</sup> *Конституція України*.

<sup>30</sup> *Сімейний кодекс України*, Закон України 2947-III, ухвалено 10 січня 2002, редакція від 1 січня 2021.

<sup>31</sup> *Конституція України*.

<sup>32</sup> Я. С. Тубольцева, «Особливості суб'єктного складу у справах про усиновлення», *Інформація і право* 3(30) (2019): 137.

<sup>33</sup> *Сімейний кодекс України*.

недійсним, якщо захисту потребують права та інтереси дитини, особи, яка визнана недієздатною, або особи, дієздатність якої обмежена, відповідно до ст. 165 СКУ про позбавлення батьківських прав. А відповідно до ч. 2 ст. 170 СКУ прокурор має право постановити рішення про негайне відібрання дитини від батьків, а також звернутися з відповідним позовом до суду<sup>34</sup>. Такі повноваження прокурора щодо захисту прав та інтересів, найперше, дитини, а також недієздатних та обмежено дієздатних осіб вказують на те, що законодавець досі не врегулював питання участі прокурора в цивільному процесі з положеннями Конституції України, лишивши для нього функцію представництва незахищених верств населення. Така бездіяльність законодавця призводить до подальшого існування колізій у нормативно-правових актах.

Варто зауважити, що згадану вище функцію щодо представництва дитини прокуратурою безпосередньо можна обґрунтовувати Наказом Офісу Генерального прокурора від 04.11.2020 № 509 «Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству», пунктом 1 якого доручено прокурорам забезпечувати здійснення процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави у сфері охорони дитинства, додержання прав і свобод дітей. Цим Наказом визначено функції прокуратури із захисту інтересів дитини не лише в кримінальному процесі, а й наголошено на представницькій діяльності в цивільних, господарських та адміністративних судах<sup>35</sup>. Тобто тут функція представництва дітей обумовлюється інтересами держави у сфері охорони дитинства. Така конструкція цілком можлива з огляду на соціальну функцію держави.

Однак нез'ясованим лишається питання, чому законодавець не дотримується послідовного принципу передачі функцій прокуратури із захисту прав будь-яких фізичних осіб, зокрема дітей, іншим державним органам. Це видається цілком логічним, оскільки функції із захисту прав людини і громадянина, зокрема в частині звернення до суду, у 2017 р. було передано Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, про що свідчать норми ЦПК, зокрема у статтях 56 та 57.

<sup>34</sup> Сімейний кодекс України.

<sup>35</sup> Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству, Наказ Офісу Генерального прокурора 509, 4 листопада 2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0509905-20#n78>.

У такому випадку найдоцільніше передати прокурорську функцію захисту прав та інтересів дитини в цивільних, адміністративних та господарських судах Уповноваженому Президента України з прав дитини, оскільки згідно з пп. 3 п. 4 Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини, затвердженого Указом Президента України від 11.08.2011 № 811, одним з основних завдань цього Уповноваженого є захист і відновлення порушених прав та законних інтересів дитини<sup>36</sup>.

Порівняння практики прокурорів щодо функції представництва держави загалом та у сфері охорони дитинства вказує на те, що справи із захисту інтересів дитини стосуються перевірки роботи навчальних закладів, певних служб та державних органів. Наприклад, відділ ювенальної юстиції Прокуратури Хмельницької області інформував, що, реалізуючи функцію представництва держави у суді, спрямовану на захист інтересів дитинства, прокурори опрацювали інформацію, надану органами влади та місцевого самоврядування, вивчили матеріали перевірок органів державного контролю, дані щодо проведених державних закупівель. Встановлено певну кількість випадків незаконної передачі земельних ділянок навчальних закладів комерційним суб'єктам господарювання для здійснення підприємницької діяльності шляхом укладення договорів про спільне виробництво сільгосппродукції. Також вивчено стан реалізації органами місцевого самоврядування повноважень щодо проведення робіт з технічної інвентаризації, паспортизації дитячих майданчиків, обстеження і перевірки технічного стану їх конструкцій<sup>37</sup>. Така практика прокурорів не дає змоги чітко говорити, що прокуратура захищала саме інтереси дітей, а не здійснювала функції нагляду за дотриманням тих чи інших правил, стандартів іншими органами влади або установами. Утім, перевірки навчальних закладів, даних державних закупівель тощо могли б здійснювати відповідальні за освіту, благоустрій тощо відповідно до своїх повноважень органи влади та місцевого самоврядування.

Звичайно, прокуратура у разі неналежного здійснення цими органами влади своїх функцій зможе звертатися з позовом, вступати у відкрити

<sup>36</sup> Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини, Указ Президента України 811/2011, 11 серпня 2011, редакція від 15 вересня 2015, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811/2011#Text>.

<sup>37</sup> «Завдяки ефективній роботі ювенальних прокурорів на Хмельниччині забезпечується захист інтересів держави у сфері охорони дитинства», *Вісник прокуратури* 8 (2019): 44–6.

справу з метою представництва інтересів держави або ж відкрити кримінальне провадження у разі виявлення ознак кримінального правопорушення. Саме така практика прокуратури є правильною, на нашу думку.

Водночас варто наголосити, що прокурори позитивно оцінюють практику здійснення представництва інтересів держави в суді. Зокрема, Н. Рибалко у 2018 р. зазначала, що органи Прокуратури Чернігівської області проводять системну роботу, спрямовану на недопущення фактів порушення інтересів держави у сфері державної та комунальної власності, активно вживають заходи представницького реагування. Про послідовність дій прокурорів області свідчить те, що до суду було заявлено позовів на суму понад 30 млн грн. Задоволено та добровільно відшкодовано майже 20 млн грн, реально виконано рішень судів на суму 12,3 млн грн<sup>38</sup>. Своєю чергою, підсумовуючи практику прокуратури у сфері земельних відносин, О. Біленко вважає, що реалізація прокуратурою конституційних повноважень щодо представництва в суді інтересів держави є одним із найефективніших засобів своєчасного захисту та реального відновлення порушених інтересів держави та суспільства<sup>39</sup>.

Щодо представництва інтересів громадян прокурори не мають такої згоди. Однак позитивним є те, що навантаження на прокуратуру у зв'язку з позбавленням її такої функції зменшилося. Водночас, як зазначає О. Янків, громадяни та представники юридичних осіб продовжують надсилати до органів прокуратури для розгляду звернення з вимогами поновити їхні конституційні права у зв'язку з неспроможністю уповноважених органів здійснити це. Прокурори зазвичай скеровують такі звернення до належних органів<sup>40</sup>. Така ситуація є ще одним приводом для того, щоб вилучити колізійні норми зі статей ЗУ «Про прокуратуру», а також робити роз'яснення для суспільства щодо функцій прокуратури та інших органів влади.

Отже, станом на сьогодні в Україні наявна достатня кількість органів, які можуть здійснювати функції захисту інтересів фізичних осіб, зокрема дітей. Законодавець повинен

дотриматися послідовності і передати ці функції цим органам повністю, а не залишати окремі повноваження прокурору. Попри те, що представництво інтересів громадян було довгий час функцією прокуратури і потенційно говорить про прагнення держави підкреслити статус соціальної, таке представництво вичерпало себе.

Задля підкреслення статусу соціальної та правової держави доцільнішим є розвиток системи безоплатної правової допомоги, розширення можливостей участі державних омбудсменів щодо захисту окремих прав фізичних осіб, надання гарантій реалізації права на захист у суді. Безумовно, наявність інститутів із захисту прав людини ще не означає, що держава є правовою та соціальною. Населення повинне не просто знати, що такі інститути існують, а й розуміти, як можна звернутися до них у разі потреби. У зв'язку з цим держава зобов'язана проводити роз'яснювальну роботу з населенням, реалізовувати програми з підвищення рівня правосвідомості громадян.

## Висновки

Законодавство України в питанні участі прокурора в цивільному процесі потребує узгодження з положеннями Конституції України. Наявність колізій спричиняє суперечності та втрату довіри до правосуддя з боку населення, позбавляє незахищені його верстви дієвого захисту державними органами, яким має бути надано право звертатися до суду у визначених випадках замість прокурора. Прокуратура ж має здійснювати лише функції, зазначені у Конституції України, з метою дотримання принципу верховенства права та положень, що проголошують правову, демократичну, соціальну державу. Законодавцю варто провести послідовну роботу щодо передачі окремих повноважень прокуратури іншим державним інститутам.

Норми ЗУ «Про прокуратуру», Сімейного кодексу України передбачають повноваження прокуратури у сфері представництва та захисту інтересів громадян, що прямо суперечить функціям прокуратури, зазначеним у Конституції України.

Конституція України чітко встановлює, що прокурор здійснює представництво тільки держави в суді. Практика прокурорів свідчить, що таке представництво є доцільним та ефективним. Водночас функції представництва інтересів громадян у суді відповідно до ч. 2 ст. 56 ЦПК здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Таке розмежування повноважень, на

<sup>38</sup> Наталія Рибалко, «Позитивні здобутки Прокуратури Чернігівської області щодо забезпечення державних інтересів у сфері державної та комунальної власності», *Вісник прокуратури* 9 (2018): 31.

<sup>39</sup> О. Біленко, «Позитивний досвід роботи Прокуратури Дніпропетровської області у сфері захисту інтересів держави у земельних відносинах», *Вісник прокуратури* 6 (2019): 66.

<sup>40</sup> Олег Янків, «Робота з розгляду звернень громадян і юридичних осіб – пріоритетний напрям діяльності Прокуратури Вінницької області», *Вісник прокуратури* 1 (2019): 33.

нашу думку, видається логічним. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне розширити також повноваження Уповноваженого Президента України з прав дитини щодо можливості представництва дітей, їх захисту в судовому порядку та можливості ініціювати перевірки навчальних закладів, установ та органів влади стосовно їх діяльності у сфері охорони дитинства.

З огляду на зазначене пропонуємо внести такі зміни до законодавства:

1) вилучити із ЗУ «Про прокуратуру» норми щодо представництва прокурором інтересів громадянина, зокрема з п. 2 ч. 1 ст. 2, п. 3 ч. 5 ст. 8, ст. 23 та ст. 24;

2) п. 2 ч. 6 ст. 23 ЗУ «Про прокуратуру» викласти в такій редакції: «вступати за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті»;

3) у Сімейному кодексі України замінити в ч. 1 ст. 42, ч. 1 ст. 165, ч. 2 ст. 170, ч. 1 ст. 240 слово «прокурор» на слова «Уповноважений

Президента України з прав дитини або його представник»;

4) початок ч. 4 ст. 56 ЦПК викласти в такій редакції: «Прокурор звертається до суду виключно в інтересах держави і у своїй позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує...»;

5) абз. 2 ч. 5 ст. 56 ЦПК викласти в такій редакції: «У разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу офіційного представника держави».

З огляду на те, що в українському законодавстві наявні колізії та прогалини, перспективним є їх виділення з метою привернення уваги законодавця для подальшого їх виправлення, з метою вдосконалення правового регулювання.

#### Список використаної літератури

- Безкровний, С. А. «Особливості захисту прав особи органами прокуратури України». У *Захист прав людини: міжнародний та вітчизняний досвід*. Матеріали І міжнар. наук.-практ. конф., 58–61. Київ: Національна академія прокуратури України, 2019.
- Біленко, О. «Позитивний досвід роботи Прокуратури Дніпропетровської області у сфері захисту інтересів держави у земельних відносинах». *Вісник прокуратури* 6 (2019): 57–66.
- Богоделов, Олексій. «Участь прокурора у цивільному процесі». У *Новели Цивільного процесуального кодексу України*. Матеріали «круглого столу», 71–6. Одеса: Фенікс, 2018. <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9463?show=full>
- Гнатів, Оксана, та Вадим Троян. «Прокурор у цивільному процесі». *Актуальні проблеми правознавства* 2(22) (2020): 89–93. <https://doi.org/10.35774/app2020.02.089>
- Завдяки ефективній роботі ювенальних прокурорів на Хмельниччині забезпечується захист інтересів держави у сфері охорони дитинства. *Вісник прокуратури* 8 (2019): 44–6.
- Комаров, В. В., редактор. *Цивільне судочинство України: основні засади та інститути*. В. В. Комаров, К. В. Гусаров, Н. Ю. Сакара та ін. Харків: Право, 2016.
- Конституція України. Закон України 254к/96-ВР. Ухвалено 28 червня 1996. Редакція від 1 січня 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- Нестерцова-Собакар, О. В., та В. В. Сенько. «Статус прокурора в цивільному судочинстві». *Науковий вісник ДДУВС* 4 (2017): 34–40.
- Оліфір, Альона. «Історичний аналіз розвитку законодавства, що регулює участь прокурора у цивільному процесі України». *Jurnalul juridic national: teorie și practică* 4(38) (2019): 101–4.
- Оліфір, Альона. «Участь прокурора у розгляді судами першої інстанції справ, провадження в яких відкрито за позовами інших осіб». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція* 40 (2019): 101–4. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.40.23>
- Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини. Указ Президента України 811/2011, 11 серпня 2011. Редакція від 15 вересня 2015. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811/2011#Text>
- Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству. Наказ Офісу Генерального прокурора 509, 4 листопада 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0509905-20#n78>
- Про прокуратуру. Закон України 1697-VII. Ухвалено 14 жовтня 2014. Редакція від 1 січня 2021. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
- Про психіатричну допомогу. Закон України 1489-III. Ухвалено 22 лютого 2000. Редакція від 20 грудня 2018. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text>
- Рибалко, Наталія. «Позитивні здобутки Прокуратури Чернігівської області щодо забезпечення державних інтересів у сфері державної та комунальної власності». *Вісник прокуратури* 9 (2018): 31–5.
- Світлична, Г. О. «Функція представництва та процесуальний статус прокурора в умовах реформування системи правосуддя та судочинства». *Юридичний науковий електронний журнал* 4 (2020): 69–72. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-4/15>
- Сімейний кодекс України. Закон України 2947-III. Ухвалено 10 січня 2002. Редакція від 1 січня 2021. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>
- Тимошевська, Ірина. «Правовий статус прокурора в цивільному процесі в умовах сучасного законодавства». *Теорія і практика правознавства* 2(16) (2019): 1–12. <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2019.16.186036>
- Тубольцева, Я. С. «Особливості суб'єктного складу у справах про усиновлення». *Інформація і право* 3(30) (2019): 132–39. [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2019.3\(30\).194808](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2019.3(30).194808)
- Цивільний процесуальний кодекс України. Закон України 1618-IV. Ухвалено 18 березня 2004. Редакція від 13 серпня 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>
- Янків, Олег. «Робота з розгляду звернень громадян і юридичних осіб – пріоритетний напрям діяльності Прокуратури Вінницької області». *Вісник прокуратури* 1 (2019): 32–43.

## Bibliography

- Bezkrivnyi, Ye. "Osoblyvosti zakhystu prav osoby orhanamy prokuratury Ukrainy" ["Features of protection of individual rights by the prosecutor's office of Ukraine"]. In *Zakhyst prav liudyny: mizhnarodnyi ta vitchyzniani dosvid: materialy I mizhn. nauk.-prakt. konf. [Protection of human rights: international and domestic experience: materials I int. scientific-practical conf.]*, 58–61. Kyiv: National Academy of the Prosecutor's Office of Ukraine, 2019 [in Ukrainian].
- Bilenko, O. "Pozytyvnyi dosvid roboty Prokuratury Dnipropetrovskoi oblasti u sferi zakhystu interesiv derzhavy u zemelnykh vidnosynakh" ["Positive experience of the Prosecutor's Office of Dnipropetrovsk region in the field of protection of state interests in land relations"]. *Visnyk prokuratury [Bulletin of the Prosecutor's Office]*, 6 (2019): 57–66 [in Ukrainian].
- Bohodelov, Oleksii. "Uchast prokurora u tsyvilnomu protsesi" ["Participation of the prosecutor in civil proceedings"]. In *Novely Tsyvilnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy: materialy "kruhloho stolu" [Novels of the Civil Procedure Code of Ukraine: materials of the "round table"]*, 71–6. Odessa: Phoenix, 2018. <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9463?show=full> [in Ukrainian].
- Gnativ, Oksana, and Vadym Troyan. "Prosecutor in civil proceedings." *Aktualni problemy pravoznavstva [Current problems of jurisprudence]* 2(22) (2020): 89–93. <https://doi.org/10.35774/app2020.02.089> [in Ukrainian].
- Komarov, V., editor. *Tsyvilne sudochynstvo Ukrainy: osnovni zasady ta instytuty [Civil litigation of Ukraine: basic principles and institutes]*, 848. Kharkiv: Pravo, 2016 [in Ukrainian].
- Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. 254к/96-ВР, June 28, 1996. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
- Nestertsova-Sobakar, O. and V. Sen'ko. "Status of prosecutor in civil proceedings." *Naukovyi visnyk DDUVS [Scientific Journal DDUVS]* 4 (2017): 34–40 [in Ukrainian].
- Olifir, Alona. "Historical analysis of development of legislation regulating partisipation of prosecutor in the civil process of Ukraine." *Jurnalul juridic national: teorie și practică* 4(38) (2019): 101–4 [in Ukrainian].
- Olifir, Alona. "The prosecutor's participation in the court of the first instance in case opened by other persons." *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentiia [Scientific Journal of International Humanitarian University. Jurisprudence]* 40 (2019): 101–4. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.40.23> [in Ukrainian].
- Pro osoblyvosti vykonannia funktsii prokuratury z pytan zakhystu interesiv ditei ta protydati nasyilstvu [On the peculiarities of the performance of the functions of the Prosecutor's Office for the protection of the interests of children and combating violence]*. Order of the Office of the Prosecutor General 509. 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0509905-20#n78> [in Ukrainian].
- Pro prokuraturu [On the Prosecutor's Office]*. Law of Ukraine 1697-VII. 2014. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> [in Ukrainian].
- Pro psykhiatrychnu dopomohu [On psychiatric care]*. Law of Ukraine 1489-III. 2000. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text> [in Ukrainian].
- Pytannia Upovnovazhenoho Prezydenta Ukrainy z prav dytyny. Ukaz Prezydenta Ukrainy [The question of Ukraine Presidential Commissioner for Children's Rights]*. Decree of the President of Ukraine 811/2011. 2011. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811/2011#Text> [in Ukrainian].
- Rybalko, Nataliia. "Pozytyvni zdobutky Prokuratury Chernihivskoi oblasti shchodo zabezpechennia derzhavnykh interesiv u sferi derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti" ["Positive achievements of the Chernihiv Regional Prosecutor's Office in ensuring state interests in the field of state and communal property"]. *Visnyk prokuratury [Bulletin of the Prosecutor's Office]* 9 (2018): 31–5 [in Ukrainian].
- Simeinyi kodeks Ukrainy [Family Code of Ukraine]*. 2947-III. 2002. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> [in Ukrainian].
- Svitlychna, H. "The procurator's representation function and his procedural status in conditions of reforming the system of justice and legsl proceedings." *Juridical Scientific and Electronic Journal* 4 (2020): 69–72. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-4/15> [in Ukrainian].
- Timoshevska, Iryna. "The legal status of the prosecutor in modern civil procedure." *Theory and Practice of Jurisprudence* 2(16) (2019): 1–12. <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2019.16.186036> [in Ukrainian].
- Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [Civil Procedure Code of Ukraine]*. 1618-IV. 2004. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> [in Ukrainian].
- Tuboltseva, Ya. "Osoblyvosti subiektnoho skladu u spravakh pro usynovlennia" ["Peculiarities of subject composition in adoption cases"]. *Informatsiia i pravo [Information and Law]* 3(30) (2019): 132–39. [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2019.3\(30\).194808](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2019.3(30).194808) [in Ukrainian].
- Yankiv, Oleh. "Robota z rozghliadu zvernen hromadian i yurydychnykh osib – priorytetnyi napriam diialnosti Prokuratury Vinnytskoi oblasti" ["Work on consideration of appeals of citizens and legal entities is a priority area of activity of the Prosecutor's Office of Vinnytsia region"]. *Visnyk prokuratury. [Bulletin of the Prosecutor's Office]* 1 (2019): 32–43 [in Ukrainian].
- "Zavdiaky efektyvni roboti yuvenalnykh prokuroriv na Khmelnychchyni zabezpechuetisia zakhyst interesiv derzhavy u sferi okhorony dytynstva" ["Thanks to the effective work of juvenile prosecutors in the Khmelnytsky region, the protection of the state's interests in the field of child protection is ensured"]. *Visnyk prokuratury [Bulletin of the Prosecutor's Office]* 8 (2019): 44–6 [in Ukrainian].

Illia Yarosh

## COLLISIONS REGARDING THE PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN CIVIL PROCEDURE

The author of the article describes the collisions regarding the participation of the prosecutor in the civil procedure. It is mentioned that the emergence of collisions regarding the participation of the prosecutor in the civil procedure is associated with the reform and adoption of the new civil procedure legislation, as well as the amendments to the Constitution of Ukraine. The collisions which have arisen between the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" of 2014 and the Family Code of Ukraine are described. According to the Constitution of Ukraine, the prosecutor is deprived of the function of representation of citizens, and now has the function of representing the state in the civil procedure. It is



mentioned that the legislator erroneously substantiates the existence in the laws of Ukraine, which contradict the constitutional norms, of such functions of the prosecutor as the representation of citizens and protection of children's rights by the social role of the state. The State ombudsman should perform these functions, and the state should develop the institution of the free legal aid. The author analyzes the scientific publications of the last four years and emphasizes the contradictory points in them. It is mentioned that not all scientists have consistently considered the participation of the prosecutor in the civil procedure. Today not only society but also scientists interpret the laws differently due to the shortcomings of the legislation. It is separately substantiated that the prosecutor is the official representative of the state, defending its interests in court. So the plaintiff in cases, where there is no state body that can file a lawsuit, should be the state but not the prosecutor. It is emphasized that the legislation of Ukraine regarding the participation of the prosecutor in civil proceedings has to be brought in line with the provisions of the Constitution of Ukraine. The prosecutor must perform only the functions specified in the Constitution of Ukraine. In this case, the principles of the rule of law and a democratic social state will be maintained.

**Keywords:** legislation, interests of the state, interests of the citizen.

*Матеріал надійшов 01.03.2021*



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)