

УДК: 347.91/.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.22>

## ВПЛИВ ПРОКУРОРА НА ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ СТОРІН В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Глушков В.О.,

*аспірант Київського університету інтелектуальної власності та права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1210-7309>*

**Глушков В.О. Вплив прокурора на дотримання принципу рівності сторін в цивільному процесі.**

Не дивлячись на реформування органів прокуратури, проведене в період з 2014 по 2016 роки, однією із основних ідей якого було максимальне концентрування прокуратури на діяльності в межах кримінального процесу з виключенням так званого «загального нагляду», з кожним роком, судами України розглядається все більше цивільних справ ініціаторами яких виступає прокурор, що діє в порядку ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року.

Дана обставина безумовно ставить під сумнів ефективність проведеної реформи та створює необхідність в проведенні аналізу її результатів. Також, вбачається за доцільне перевірити, чи визначає діюче законодавство України коло інтересів держави, які прокуратура має право захищати в суді, чи не має місця зловживання прокурором своїм правом на представництво інтересів держави в цивільному процесі, а також, чи впливає участь прокурора на дотримання принципу рівності усіх учасників цивільного процесу перед законом і судом, що є одним із основних засад цивільного судочинства, визначених як частиною 3 статті 2 Цивільного процесуального кодексу України так і статтею 129 Основного закону України.

В даній статті також оприлюднена авторська позиція щодо наявності проблеми у тому, що органи прокуратури наділені повноваженнями ініціювати судовий процес фактично з будь-якого питання, що в тій чи іншій мірі, має значення для держави. А також, висвітлено основні ідеї та цілі, які переслідувалися та декларувалися законодавцем при реформуванні органів прокуратури, проаналізовано судову практику та висновки вітчизняних судів, зроблені після проведення реформи, а також приділено увагу висновкам Європейського суду з прав людини, в контексті: доцільності наділення органи прокуратури повноваженнями на представлення інтересів держави в цивільному судочинстві; недопущення дублювання прокурором функцій органів, уповноважених здійснювати функції держави; необхідності дотримання принципу рівності учасників судового процесу перед законом та судом, а також пункту 1 статті 6 Конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод».

**Ключові слова:** представництво законних інтересів держави в суді, рівність учасників судового процесу, цивільний процес, реформа органів прокуратури, ЄСПЛ.

**Hlushkov V.O. The prosecutor's influence on compliance with the principle of equality of parties in civil proceedings.**

Despite the reform of the prosecutor's office carried out in the period from 2014 to 2016, one of the main ideas of which was the maximum concentration of the prosecutor's office on activities within the criminal process excluding the so-called "general supervision", every year, the courts of Ukraine consider more and more civil cases initiated by the prosecutor acting in accordance with Art. 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" No. 1697-VII dated October 14, 2014.

This circumstance definitely calls into question the effectiveness of the reform and creates the need to analyze its results. Also, it is considered appropriate to check whether the current legislation of Ukraine defines the range of interests of the state that the prosecutor's office has the right to defend in court, whether there is no place for the prosecutor to abuse his right to represent the interests of the state in civil proceedings, as well as whether the participation of the prosecutor affects compliance with the principle equality of all participants in the civil process before the law and the court, which is one of the basic principles of civil

justice, defined as part 3 of Article 2 of the Civil Procedure Code of Ukraine and Article 129 of the Basic Law of Ukraine.

This article also publicizes the author's position regarding the existence of a problem in the fact that the prosecutor's office is empowered to initiate legal proceedings on virtually any issue that, to one degree or another, is of importance to the state. In addition, the main ideas and goals that were pursued and declared by the legislator during the reform of the prosecutor's office were highlighted, judicial practice and conclusions of domestic courts, made after the reform, were analyzed, and attention was also paid to the conclusions of the European Court of Human Rights, in the context of: the expediency of empowering the prosecutor's office powers to represent the interests of the state in civil proceedings; prevention of duplication by the prosecutor of the functions of bodies authorized to perform state functions; the need to observe the principle of equality of participants in the legal process before the law and the court, as well as paragraph 1 of Article 6 of the Convention "On the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms".

**Key words:** representation of legitimate interests of the state in court, equality of participants in the legal process, civil process, reform of prosecutor's offices, ECtHR.

**Постановка проблеми.** Ще в 1995 році Парламентська асамблея Ради Європи звертала увагу України на необхідність реформування прокуратури з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів та максимального концентрування прокуратури на діяльності в межах кримінального процесу.

Проте, не дивлячись на прийняття в 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру» та проведення в 2016 році реформування органів прокуратури, з кожним роком до суду надходить все більше цивільних справ ініціаторами яких виступає прокурор, що діє в порядку ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

У зв'язку з чим, доцільно з'ясувати, чи забезпечила проведена реформа очікуваний результат? Як впливає участь прокурора на забезпечення конституційного принципу рівності учасників судового процесу, а також отримання п. 1 ст. 6 Конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод»?

**Стан опрацювання** цієї проблематики на сьогодні актуальний, дискусійний та потребує дослідження так, як відсутнє визначення кола державних інтересів, функції із захисту яких варто доручати прокурору. Серед науковців не досягнуто єдиної думки щодо доцільності наділення прокурора функцією із захисту інтересів держави в суді (поза межами кримінального процесу), а також чи не порушуватиме участь прокурора у цивільному процесі конституційного принципу рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом.

**Метою статті** є визначення впливу участі прокурора в цивільному процесі на забезпечення принципу рівності учасників судового процесу перед законом та судом, в умовах реформування та Євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** З кожним роком збільшується кількість судових справ ініціаторами яких виступають прокурори. Особливо це актуально у справах в яких існує спір про права на нерухоме майно (земельні ділянки та об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення), яке в минулому знаходилося у власності держави, чи територіальної громади та в рамках яких прокурор, діючи в інтересах держави, доводить незаконність вибуття такого майна з державної (комунальної) власності, а також наявність підстав для припинення права приватної власності із поверненням такого майна в державну (комунальну) власність.

Так, як відповідачами у таких справах виступають особи, що є власниками нерухомого майна на час виникнення відповідного спору, то саме дані особи стикаються з необхідністю апелювати доводом не лише позивача, але й прокурора.

Варто зауважити, що питання правомірності та справедливості участі прокурора в цивільному процесі на боці однієї із сторін тривалий час було предметом дискусій. Так, у Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26.09.1995 щодо вступу України до Ради Європи було зазначено, що одне із зобов'язань, яке взяла на себе наша держава, полягає у тому, що роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи [1].

Як наслідок, 02 червня 2016 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII (надалі – Закон № 1401-VIII),

в результаті чого реалізовано конституційну реформу направлену в тому числі на зміну юридичного статусу органів прокуратури в Україні та вилучення з переліку функцій прокуратури не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, а також обмеженні прокуратури в праві на представлення інтересів держави в суді, визначивши, що така функція має здійснюватися прокуратурою у виключних випадках.

В Пояснювальній записці до проекту даного закону, законодавцем декларувалося, що в результаті проведення реформи органи прокуратури отримають широкі процесуальні можливості для якісного виконання властивих їм функцій, а саме: підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Таким чином, ідеєю реформи було максимальне концентрування прокуратури на діяльності в межах кримінального процесу з виключенням так званого «загального нагляду», що відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

За результатом прийняття Закону № 1401-VIII з Основного Закону України було виключено Розділ VII «Прокуратура» та доповнено його ст. 131-1, в якій визначено функції прокуратури [2].

Як вбачається з змісту ст. 131-1 Конституції України, основними функціями прокуратури визначено: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку [3]. Тоді, як функція з представництва інтересів держави в суді хоч і залишилася у прокуратури, проте не є пріоритетною так, як має здійснюватися прокурором у виключних випадках і в порядку визначених законом.

Основну роль по представництву інтересів держави мали здійснювати профільні органи державної влади (місцевого самоврядування), які самостійно звертатимуться до суду, що і було передбачено у відповідних профільних правових актах.

В свою чергу спеціальним законом, що визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України є Закон України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 (надалі – Закон № 1697-VII) [4]. Необхідність прийняття якого обумовлювалася, як внутрішніми потребами держави, в частині формування нової моделі прокуратури, так і неодноразовими зверненнями Парламентської асамблеї Ради Європи про проведення повного реформування органів прокуратури відповідно до принципів та стандартів Ради Європи та виконання Україною.

Цілями та завданнями даного закону, крім іншого було вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів.

Так, зі змісту ч. 3 ст. 23 Закону № 1697-VII вбачається, що виключним випадком коли прокурор наділений правом здійснювати представництво законних інтересів держави в суді, є порушення або загроза порушення інтересів держави за умови, що: 1) захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює компетентний орган; 2) відсутній такий орган. Наявність таких підстав має бути обґрунтована прокурором [4].

Абзацом 3 ч. 4 ст. 23 Закону № 1697-VII визначено обов'язок прокурора повідомити відповідного суб'єкта владних повноважень про намір звернутися до суду [4].

Не можна не погодитися із висновками, які неодноразово формувалися Верховним Судом та в яких останній визначав, що саме є бездіяльністю компетентного органу та яким чином прокурор має доводити таку бездіяльність.

Так, в постанові Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18 суд зробив висновок, що бездіяльність компетентного органу (нездійснення захисту інтересів держави) може мати місце лише за умови, що такий орган знав або повинен був знати про порушення інтересів держави, а також мав повноваження для захисту, але не звертався до суду із позовом у розумний строк. При цьому, розумність строку визначається з урахуванням того, чи потребували інтереси держави невідкладного захисту (зокрема, через закінчення строку позовної давності чи загрози подальшого відчуження спірного майна), а також таких чинників, як: значимість порушення інтересів держави,

можливість настання невідворотних негативних наслідків через бездіяльність компетентного органу, наявність об'єктивних причин, що перешкоджали такому зверненню тощо.

Звертаючись до компетентного органу до подання позову, в порядку ст. 23 Закону № 1697-VII, прокурор фактично надає можливість відреагувати на стверджуване порушення інтересів держави, зокрема, шляхом призначення перевірки фактів порушення законодавства, виявлених прокурором, подання позову або аргументованого повідомлення прокурора про відсутність такого порушення. Таким чином, прокурору достатньо дотриматися порядку, передбаченого ст. 23 Закону № 1697-VII, і якщо компетентний орган протягом розумного строку після отримання повідомлення самостійно не звернувся до суду з позовом в інтересах держави, то це є достатнім аргументом для підтвердження судом підстав для представництва [5].

Виходячи з приписів ст. 23 Закону № 1697-VII та висновків зроблених Великою Палатою Верховного Суду, сам лише факт відсутності звернення компетентного органу із позовом не може свідчити про свідому бездіяльність останнього. Бездіяльність може вважатися доведеною за умови наявності в прокурора наступних доказів: повідомлення компетентний орган про виявлені порушення інтересів держави; надання розумного строку для реагування на стверджувані порушення; невжиття компетентним органом жодних заходів протягом розумного строку.

Поряд з цим, мають місце непоодинокі випадки коли вимоги ст. 23 Закону № 1697-VII виконуються прокурором суто формально. Як приклад, інформування компетентного органу про виявлені порушення здійснюється за декілька днів до подачі позову, а іноді і у день подачі позову.

За наслідком таких дій прокурором не виконується передбачене ст. 23 Закону № 1697-VII зобов'язання щодо надання компетентному органу розумного строку для реагування на стверджуване порушення.

Так, 28 липня 2023 року Нововодолазьким районним судом Харківської області у справі № 626/952/22 було винесено ухвалу, якою суд залишив позов прокурора без розгляду. Обґрунтовуючи мотиви прийняття такого рішення суд вказав, що обставини дотримання прокурором процедури, визначеної частинами 3 та 4 ст. 23 Закону № 1697-VII, підлягають з'ясуванню судом незалежно від того, чи має місце факт порушення інтересів держави. При цьому, посилення прокурора на те, що орган, уповноважений здійснювати функції держави не здійснює або неналежним чином здійснює захист державних інтересів, без доведення цього відповідними доказами, не є достатнім для прийняття судом рішення в такому спорі [6].

Суд також вказав, що з повідомленням про виявлені порушення прокурор звернувся до позивача 17.06.2022 це п'ятниця (останній робочий день перед вихідними днями робочого тижня), а 22.06.2022 позов вже було подано прокурором до суду. Тобто, фактично, в розпорядженні позивача було тільки дві доби для того щоб відреагувати на повідомлення прокурора. Таким чином, наданий прокурором строк не можна вважати розумним, як і не можна вважати невжиття позивачем в цей строк жодних дій його бездіяльністю [6].

Не можна не погодитися з такими висновками суду так як дії прокурора не свідчать про належне виконання вимог ст. 23 Закону № 1697-VII та суперечать Основному Закону України.

В таких випадках прокурор не повинен набувати процесуального статусу органу, який має право представляти інтереси держави в суді, та відповідно процесуальної правосуб'єктності.

В протизагу вищевказаному, досить часто суди формально підходять до перевірки наявності у прокурора підстав на звернення до суду, фактично приймаючи до розгляду позови без належного обґрунтування як фактів порушення інтересів держави так і виконання вимог ст. 23 Закону № 1697-VII.

Не можна залишити поза увагою також поведінку органів, уповноважених здійснювати функції держави у тих чи інших правовідносинах, яка свідчить про їх заінтересованість в участі прокурора у відповідному судовому процесі, так як розуміють, що це безумовно посилює їх позицію в суді.

Як приклад, можна навести постанову Київського апеляційного суду від 19.10.2023 у справі № 371/1118/23 з якої вбачається, що доводячи виконання вимог ст. 23 Закону № 1697-VII прокурор вказав, що 14.06.2023 було проінформовано позивача про виявлені порушення вимог законодавства та запитано про вжиті ним заходи по захисту порушених інтересів держави. В свою чергу позивач в листі від 20.06.2023 попросив прокурора вжити заходів представницького характеру щодо повернення земельної ділянки в комунальну власність. Як наслідок, 27.06.2023 прокурором було подано до суду відповідний позов [7].

Вищевикладені обставини, на думку прокурора та суду, є достатніми доказами бездіяльності компетентного органу та свідчать про наявність в прокурора підстав для звернення до суду з позовом.

Проте, з такими висновками не можна погодитися, оскільки орган державної влади (місцевого самоврядування), на який покладено обов'язок здійснювати відповідні функції, не може довільно делегувати їх органу прокуратури. В свою чергу зловживання прокурором правом на представлення інтересів держави в цивільному процесі веде до дублювання функцій відповідних органів та неминуче призводить до порушення визначених в ст. 129 Конституції України основних засад судочинства, а саме: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості [3].

Такі дії, також, суперечить висновкам Верховного Суду та Європейського суду з прав людини (надалі – ЄСПЛ), які неодноразово висловлювалися щодо участі прокурора у суді на боці однієї із сторін.

Так, Верховний Суд у своїй постанові від 20 липня 2021 року у справі № 904/5598/18 визначив, що захищати інтереси держави повинні насамперед відповідні компетентні органи, а не прокурор. Прокурор не повинен вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати компетентний орган, який може і бажає захищати інтереси держави [7].

В свою чергу у справі «Станкевич проти Польщі» (заява № 46917/99) ЄСПЛ встановив, що співробітники органів прокуратури володіють спеціальними знаннями в галузі права, а також мають доступ до фінансових ресурсів (зокрема щодо сплати судового збору органи прокуратури отримали користь ab initio), і такі дві переваги, безумовно, є недоступними для більшості приватних осіб; подібний привілей може бути виправданий охороною правопорядку, але його використання неприпустиме, якщо це призводить до нерівноправного становища сторони в цивільному судочинстві стосовно прокурора [9].

У рішенні від 31 березня 2005 року у справі «Ф.В. проти Франції» (заява № 61517/00) ЄСПЛ вказав, що участь прокурора в суді на боці однієї зі сторін є обставиною, що може впливати на дотримання принципу рівності сторін. Оскільки прокурор або посадова особа з аналогічними функціями, пропонуючи задовольнити або відхилити ... скаргу, стає противником або союзником сторін у справі, його участь може викликати в однієї зі сторін відчуття нерівності [10].

При цьому, як неодноразово висновувалося судами, така практика не є намаганням обмежити функції прокуратури сферою переслідування осіб, винних у скоєнні кримінальних правопорушень, а є лише наслідком системного тлумачення положень законодавства, якими встановлена необхідність підтвердження судом підстав для представництва прокуратурою інтересів держави, оскільки право прокуратури на звернення до суду в інтересах уповноваженого суб'єкта не може презюмуватися, як безспірне [11].

Натомість в рішенні від 12 квітня 2006 року у справі «MARTINE проти ФРАНЦІЇ» (заява № 58675/00) ЄСПЛ визначив, що в ряді випадків присутність прокурора чи аналогічного службовця в засіданнях суду в якості «активного» або «пасивного» учасника справи може вважатися порушенням пункту 1 статті 6 Конвенції [12].

**Висновки.** У результаті реформування органів прокуратури так і залишається невизначеним коло інтересів держави, які прокуратура має право захищати в суді. Також, не було примінено дієвих механізмів, які б змушували орган, уповноважений здійснювати функції держави, самостійно захищати інтереси держави та нести відповідальність за нездійснення такого захисту. Як наслідок, органи, уповноважені здійснювати функції держави, фактично мають можливість делегувати прокурору функції по відстоюванню будь-якого питання, що в тій чи іншій мірі, має значення для держави.

Таким чином, прокурор фактично виступає альтернативним суб'єктом звернення до суду та приймає «активну» участь на стороні позивача, а тому відповідач стикається з необхідністю апелювати доводома не лише позивача, але й прокурора, що ставить відповідача у нерівноправне становище з позивачем, а також може призводити до порушення конституційного принципу рівності учасників судового процесу перед законом та судом, та п. 1 ст. 6 Конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод», що в свою чергу, є неприпустимо в правовій державі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.

1. Висновок Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26.09.1995 щодо вступу України до Ради Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text).
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.

3. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top>.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/ed20230709#Text>.
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90458902>.
6. Ухвала Нововодолазького районного суду Харківської області від 28.07.2023 у справі № 626/952/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113851087#>.
7. Постанова Київського апеляційного суду від 19.10.2023 у справі № 371/1118/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114430582#>.
8. Постанова Верховного Суду від 20.07.2021 у справі № 904/5598/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98513277>.
9. Рішення ЄСПЛ по справі «Stankiewicz v. Poland» (application no. 46917/99). 06/04/2006. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%20\[%22document%22\],%22itemid%22:%20\[22001-185949%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%20[%22document%22],%22itemid%22:%20[22001-185949%22]%7D).
10. Рішення ЄСПЛ по справі «AFFAIRE F. W. c. FRANCE» (application no. 61517/00). 31/03/2005. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%20\[2261517/00%22\],%22documentcollectionid%22:%20\[22JUDGMENTS%22\],%22itemid%22:%20\[22001-68679%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%20[2261517/00%22],%22documentcollectionid%22:%20[22JUDGMENTS%22],%22itemid%22:%20[22001-68679%22]%7D).
11. Постанова Верховного Суду від 05 грудня 2018 року у справі № 923/129/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78450523>.
12. Рішення ЄСПЛ по справі «CASE OF MARTINIE v. FRANCE – [Czech Translation] summary by the COE/ECHR» (application no. 58675/00). 12/04/2006. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%20\[%22document%22\],%22itemid%22:%20\[22001-172205%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%20[%22document%22],%22itemid%22:%20[22001-172205%22]%7D).