

15. «Заочний розгляд справ: обговорення експертів» / Національна Асоціація Адвокатів України. Рада адвокатів Київської області. URL: <https://radako.com.ua/news/zaochniy-rozglyad-sprav-obgovorennya-ekspertiv> (дата звернення: 14.04.2023).

УДК 347:342.56:[342.25 + 342.5]
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.1.5>

ГРАБОВСЬКА О.О.

**ФАКТОРИ, ЩО ЗУМОВЛЮЮТЬ СПОСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ
ТА ОBOB'ЯЗКІВ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

**FACTORS DETERMINING THE METHODS OF REALIZATION STATE
AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES' RIGHTS
AND OBLIGATIONS IN CIVIL PROCEEDINGS**

Питання про форми участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві розкривається в усіх навчальних підручниках, посібниках, науково-практичних коментарях Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), наукових статтях, дисертаційних дослідженнях тощо. Така увага зумовлена не лише теоретичним, а й важливим прикладним значенням способів реалізації прав та обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, з огляду на парадигму участі органів в цивільному судочинстві, в основі якої – відстоювання інтересів особи, держави та суспільства у напрямі, межах та способами, передбачені законом.

Аналіз висновків чи поглядів про форми участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві фактично свідчить про відсутність дискусій в цьому аспекті. Як правило, в усіх випадках зазначається про дві форми участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві – звернення до суду з позовом чи заявою, або ж вступ у відкрите провадження для надання висновку. При чому, така установка є характерною для великого періоду часу, й за радянських часів української історії, й за часів незалежності, хоча національне цивільне процесуальне законодавство України, починаючи з кінця минулого століття, постійно трансформується відповідно до потреб сьогодення і, відповідно, змінилися положення, які регулюють становище органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві.

Виділяючи зазначені форми, вчені та практики, як правило, не обґрунтовують свої висновки відповідними умовиводами, що ґрунтуються на комплексному аналізі законодавства та судової практики, наводяться лише положення статей 56 та 57 ЦПК України, які хоча і є основоположними у правовому регулюванні становища органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві, проте не носять абсолютного характеру, оскільки будь-який орган має свої повноваження певного напрямку та керується у своїй діяльності окремими законами та підзаконними актами, які можуть коригувати загальноприйняті установки щодо способів діяльності органів у суді. Таким чином видається, що необхідність

© ГРАБОВСЬКА О.О. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного процесу (Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка) <https://orcid.org/0000-0003-4590-2000>

у комплексному аналізі факторів, які впливають на наукові висновки про форми участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві, є очевидною.

Ключові слова: *функції органів державної влади, органів місцевого самоврядування; юридичний інтерес; представництво в цивільному судочинстві; прокурор; цивільна процесуальна правосуб'єктність.*

The issues of forms of state authorities and local self-government bodies' participation in civil proceedings are being disclosed in all textbooks, manuals, scientific and practical commentaries of the Civil Procedure Code of Ukraine (hereinafter referred to as the CPC of Ukraine), scientific articles, dissertation studies, etc. Such attention has been due not only to theoretical, but also to the important practical value of methods of realization state authorities and local self-government bodies' rights and obligations, taking into account the paradigm of state authorities and local self-government bodies' participation, which is based on defense of individual, state and society's interests in the direction, limits and methods provided by law.

The analysis of conclusions or opinions on the forms of state authorities and local self-government bodies' participation in civil proceedings actually indicates the absence of discussions in this aspect. Generally, it is noted in all cases that there are two forms such participation – applying to the court with a claim or statement, or entering into open proceedings to provide an opinion. Moreover, such an attitude is inherent in a long period of time, both during the Soviet era of Ukrainian history and during the time of independence, although the national civil procedural legislation of Ukraine, starting from the end of the last century, has been constantly transformed in accordance with the needs of nowadays and, accordingly, the provisions which regulate the position of state authorities and local self-government bodies in civil proceedings have changed.

Distinguishing such specified forms, scientists and practitioners do not justify their conclusions based on a comprehensive analysis of legislation and judicial practice, the provisions of Articles 56 and 57 of CPC of Ukraine are only given, which, although are fundamental in legal regulation of state authorities and local self-government bodies' position in civil proceedings, but not absolute, since each body has its own powers of a certain direction and is guided in its own activity by separate laws and by-laws, which can correct generally accepted attitudes regarding the methods of activity of bodies in the court. Thus, the need for a comprehensive analysis of factors that influence scientific conclusions about the forms of state authorities and local self-government bodies' participation in civil proceedings is obvious.

Key words: *functions of state authorities and local self-government bodies; legal interest; representation in civil proceedings; prosecutor; civil procedural legal capacity.*

Вступ. Звернення до суду з метою захисту цивільних прав, свобод чи інтересів обумовлено наявністю між сторонами спірних правовідносин, або ж потребою у захисті прав, свобод чи інтересів безспірного характеру, які не були, або не могли бути вирішені із використанням інших форм захисту цивільних прав.

Як правило, дієздатна приватна особа, заінтересована у судовому захисті, самостійно звертається до суду з позовом чи заявою, або ж реалізує свої права через представника. Водночас, суспільні, державні інтереси, права, свободи та інтереси окремої особи у випадках, передбачених законом, можуть потребувати втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, тому у низці законодавчих актів України закріплені положення, які надають право, або ж зобов'язують органи державної влади, органи місцевого самоврядування виконувати свої функціональні обов'язки, пов'язані із судовим захистом прав, свобод чи інтересів.

Судова практика свідчить, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування – активні учасники судових процесів у цивільних справах.

В усіх випадках участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві, йдеться про способи чи форми реалізації ними своїх функцій. Тому формам участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування та факторам, які їх обумовлюють, повинна приділятися належна наукова увага. Наразі ж у цивільній процесуальній доктрині відсутні дослідження такого роду. Тому доцільність та своєчасність даного вектору наукового інтересу є очевидною.

Постановка завдання. Метою підготовки дослідження є встановлення факторів, які є підставою формувань наукових висновків про способи (форми) участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в цивільному судочинстві.

Результати дослідження. В основі парадигми утворення та функціонування певного органу державної влади, органу місцевого самоврядування, які тісно між собою пов'язані, - відповідний напрям регулювання суспільних відносин. Зокрема, сфера природоохоронної діяльності в силу свого значення для усього суспільства, держави, а подекуди, й кількох держав, континенту, об'єктивно потребує втручання державних органів у разі потреби. Тому законодавство кожної країни, в тому числі й України, регулює питання про форми захисту прав в сфері охорони довкілля, в тому числі й судової. Зокрема, згідно із статтею 67 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» спори у галузі охорони навколишнього природного середовища вирішуються в тому числі й судом.

Про захист прав такого роду в порядку цивільного судочинства, як правило, йдеться у контексті відшкодування шкоди внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища (ст. 69 зазначеного Закону). Та якщо звернення приватних осіб до суду з вимогою про відшкодування такої шкоди, – право, то обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування звертатися до суду з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища у випадках, встановлених законом, є очевидним. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» до повноважень Держекоінспекції віднесено обов'язок звернення з позовом до суду у разі визнання протиправними дій чи бездіяльності фізичних і юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб (ч. 5 п. 4 Положення), пред'явлення претензій про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства з питань, що належать до її компетенції, розрахування їх розміру, звернення до суду з відповідними позовами (ч. 8 п. 4 Положення).

Належне становище посідають органи державної влади, органи місцевого самоврядування в сфері охорони майнових прав громад. Так, зокрема, статтею 1277 Цивільного кодексу України передбачено, що у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття орган місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини, а якщо до складу спадщини входить нерухоме майно – за його місцезнаходженням, зобов'язаний подати до суду заяву про визнання спадщини відумерлою. Якщо ж заяву про визнання спадщини відумерлою подано кредитором спадкодавця або, якщо до складу спадщини входять земельні ділянки сільськогосподарського призначення-власники або користувачі земельних ділянок, у такому разі суд залучає до розгляду справи органи місцевого самоврядування.

Приклади положень, якими держава уповноважує органи державної влади, органи місцевого самоврядування захищати у судовий спосіб права, свобод чи інтереси інших осіб, державні чи суспільні інтереси, можна продовжувати й надалі, наразі ж видається правильним зазначити про те, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування – особливий, специфічний суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин, оскільки правова природа їх участі у цивільному судочинстві докорінно відрізняється від участі сторін, інших учасників справи, які відстоюють в цивільному процесі власні інтереси. Застереження законодавця про те, що органи беруть участь в цивільному судочинстві як особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, що відбулося й у назві статей 56, 57 ЦПК України, зумовлює й ту обставину, що їх діяльність здійснюється на підставах і в межах, визначених Конституцією України та законами, що регулюють певний напрям суспільних відносин.

Специфічне становище органів державної влади, органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини, суспільних чи державних інтересів в порядку цивільного судочинства, підтверджується також й тією обставиною, що у ЦПК України в редакції закону 2004 р., в переліку органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, законодавець на той час на перше місце ставив Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на друге – прокурора, органи державної влади, органи місцевого самоврядування – на третє (частина 1 статті 45 ЦПК України 2004 р.).

Розробники останньої редакції ЦПК України цей перелік розпочали саме з органів державної влади, органів місцевого самоврядування (стаття 56). Абсолютно очевидно, що такі зміни не є випадковими. У цивільній процесуальній практиці не так часто зустрічаються справи,

ініційовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, або ж у яку вступив Уповноважений для захисту прав, свобод чи інтересів окремої особи, суспільних чи державних інтересів. Що стосується прокурора, то роль прокуратури в цивільному судочинстві законодавчо обмежена у зв'язку із закріпленням змагальних засад, розвитку змагального цивільного судочинства, який не сумісний з активною позицією прокуратури. У зв'язку із цим, ще на початку століття прокурора законодавчо позбавили права подавати висновки, а також значно обмежили у праві подавати цивільні позови (заяви). І хоча судова практика свідчить про поширеність випадків подання прокурорами позовів в порядку цивільного судочинства, зокрема, у випадках, коли органи державної влади, органи місцевого самоврядування зволікають своїми обов'язками в сфері відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища [1], тим не менш сьогодні прокурору треба докладати певних зусиль, спрямованих на обґрунтування підстав подання ним цивільного позову до суду, задля відкриття судом провадження. Функції ж органів державної влади, органів місцевого самоврядування є розгалуженими та різноаспектними, такими, що зачіпають майже усі сфери людського життя, а отже й випадки участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування у цивільному судочинстві, в різних форматах, відрізняються не лише поширеністю, а й змістовною складовою, обумовленою виконуваними повноваженнями.

Розмаїття напрямів суспільних відносин, в рамках яких органи державної влади, органи місцевого самоврядування функціонально уповноважені звертатися до суду з цивільним позовом чи заявою, подавати висновки тощо, не могло не відбитися у змісті цивільного процесуального законодавства.

В контексті регулювання участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві цивільним процесуальним законодавством, звертає на себе увагу, насамперед, стаття 4 ЦПК України, яка встановлює право на звернення до суду за захистом. У частині 2 зазначеної статті закріплено: у випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб або державних чи суспільних інтересах.

Оскільки органи державної влади, органи місцевого самоврядування належать, згідно із статтями 56, 57 ЦПК України саме до даної підгрупи суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин, таким чином, право на звернення до суду розповсюджується на них безпосередньо.

Зміст положення, закріпленого у статті 4 ЦПК України відображає загальну матрицю становища в цивільному судочинстві органів державної влади, органів місцевого самоврядування, яка полягає у наступному: 1) законодавець звертає увагу на ту обставину, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду виключно у випадках, встановлених законом; 2) органи звертаються до суду не у власних інтересах, а в інтересах інших осіб або у державних чи суспільних інтересах. Ці установки простежуються й у частині 1 статті 56 ЦПК України, яка розкриває специфіку становища органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві.

Зазначене зумовлює висновок про наявність у суду обов'язку перевіряти зазначені обставини, а, отже, логічною видається думка, що й від їх встановлення залежить вирішення питання про відкриття провадження у справі тощо. Цю тезу підтверджує вказівка законодавця про те, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні надати суду документи, що підтверджують наявність передбачених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб (частина 1 статті 56 ЦПК України).

В цивільному процесуальному законодавстві України традиційно органи державної влади, органи місцевого самоврядування посідали належне місце серед осіб, які беруть участь у справі, а сьогодні – серед учасників справи відповідно до частини 3 статті 42 чинного ЦПК України. І хоча цивільне процесуальне законодавство не розкриває критеріїв, які слугували об'єднанню різних за своїм правовим становищем у цивільному судочинстві осіб та органів в окрему групу «учасники справи», абсолютно очевидно що усі суб'єкти, які фігурують у ст. 42 ЦПК України, є заінтересованими особами, а отже, головними учасниками судового процесу в цивільних справах. Водночас, становище кожного має суттєві відмінності, які є багатоаспектними.

Загалом, процесуальний статус кожного учасника судового процесу правники пов'язують із природою чи характером юридичної заінтересованості. Заінтересованість органів державної влади, органів місцевого самоврядування, у правильному вирішенні справи, що впливає з обов'язків, покладених на них у силу їхньої компетенції, окремими суддями визнається підставою участі органів у справі [2, с. 133].

У органів державної влади, органів місцевого самоврядування інтерес носить суспільний (державний) характер, навіть у тих випадках, коли органи діють в цивільному судочинстві в інтересах приватної особи. Зокрема, згідно Наказу Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України № 34/166/131/88 від 26.05.1999 р. «Про затвердження Правил опіки та піклування», опіка (піклування) є особливою формою державної турботи про неповнолітніх дітей, що залишилися без піклування батьків, та повнолітніх осіб, які потребують допомоги щодо забезпечення їх прав та інтересів. Отже, державний характер турботи про такого роду осіб зумовлює й державний чи суспільний характер інтересу в судових справах, провадження у яких відкрито на захист їхніх прав, свобод чи інтересів, або ж у випадку надання органами висновків.

Водночас, різні форми реалізації передбачених законом прав чи обов'язків органами опіки та піклування, можуть зумовлювати виникнення питання про можливі відмінності у заінтересованості.

Подаючи позов чи заяву до суду в інтересах, приміром, неповнолітньої дитини у справі про позбавлення батьківських прав, орган опіки та піклування заінтересований одночасно і у захисті інтересів дитини, й у самому процесі, у рішенні суду, оскільки у майбутньому саме органу опіки та піклування доведеться його виконувати, зокрема, шляхом влаштування дитини у дитячий заклад, здійснення нагляду за дотриманням прав дитини у відповідній установі тощо. Так само й у випадку залучення органу опіки та піклування для надання висновку у такій справі, характер інтересу лишається незмінним, адже висновок готується задля ухвалення судом рішення, яке захиститиме права дитини.

Таким чином логічно, що інтерес органу опіки та піклування в судових процесах, у яких зачіпаються інтереси осіб, які потребують особливої уваги з боку держави, полягає у тому, аби на всіх етапах провадження були максимально враховані інтереси неповнолітньої дитини.

У зв'язку із тим, що міркування про форми участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві та їх відповідні взаємозв'язки, зумовлюють висновок про суспільний, державний характер заінтересованості, адже органи діють в інтересах інших осіб, що відбилося й у назві та низці положень статей 56, 57 ЦПК України, таким чином доречним видається виникнення питання про представницьку природу участі органів, адже у цивільній процесуальній доктрині поняття «представництво» сприймається як «здійснення у суді однією особою (представником) у межах наданих їй повноважень процесуальної діяльності від імені та в інтересах іншої особи, яку вона представляє [3, с. 105]; «процесуальна діяльність, яка відбувається у межах правовідношення між представником та судом, однієї особи (представника) від імені та в інтересах іншої особи (яка бере участь у справі), що здійснюється з метою захисту та охорони прав, свобод та інтересів у суді особи, яку представляють, і надання допомоги суду у встановленні дійсних прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі» [4, с. 90].

Змістовно подібно розкривається сутність становища в цивільному судочинстві й органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Зокрема, вченими зазначається про здійснення органами своїх повноважень та захист інтересів інших осіб [5, с. 87]; про надання допомоги, сприяння у судовому захисті особам, які внаслідок певних причин (стану здоров'я, матеріального стану, похилого віку тощо) не можуть самостійно захистити свої права, свободи чи інтереси [6, с. 123]; про те, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування – захисники прав, свобод та інтересів інших осіб [7, с. 73] тощо.

Як бачимо, у наведених визначеннях чи поглядах про зміст інституту представництва та інституту участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві, простежуються певні змістовні збіги. Водночас, зважаючи на парадигму теорії правосуб'єктності в цивільному судочинстві та правового регулювання становища органів державної влади, органів місцевого самоврядування і представників, абсолютно очевидно є суттєва різниця між юридичною природою їх участі. Зокрема, якщо адвокат діє в інтересах свого клієнта, у діяльності органу, навіть у випадку подання ним до суду позову чи заяви в інтересах певної особи, простежується суспільний чи державний інтерес, пов'язаний із функціональними обов'язками у відповідній сфері суспільних відносин. Функціональні обов'язки зумовлюють й відповідні форми чи способи їх реалізації у суді. Таким чином, суттєві відмінності у функціях, формах реалізації прав та обов'язків органами державної влади, органами місцевого самоврядування та представниками, пояснюють той факт, що вітчизняні процесуалісти, здебільшого, не використовують категорію «представництво» при розкритті змісту юридичної природи участі органів в цивільному судочинстві.

У даному зв'язку звертає на себе увагу та обставина, що на відміну від правового регулювання участі у цивільному судочинстві органів державної влади, органів місцевого самоврядування, пункт 2 частини 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» однозначно закріплює представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України, як функцію прокуратури. Згідно із частиною 1 статті 23 Закону України «Про прокуратуру», представництво прокурором інтересів громадянина або держави полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Такий спосіб регулювання становища прокурора в цивільному судочинстві зумовлює логічні міркування про причини, які спонукали законодавця уникати використання категорії «представництво» в контексті регулювання сутності функцій органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві. Очевидно, дане питання потребує окремої уваги та спеціального дослідження. Наразі ж, з огляду на зазначене вище, видається обґрунтованим висновок, що способи реалізації прав чи обов'язків органами державної влади, органами місцевого самоврядування в порядку цивільного судочинства зумовлені, насамперед, функціями, покладеними державою на відповідний орган. Відповідно, ґрунтуючись на принципі доцільності, функціонал впливає на правове регулювання способів (форм) участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування у цивільному судочинстві.

Висновки:

1. Способи реалізації повноважень органами державної влади, органами місцевого самоврядування в порядку цивільного судочинства (форми участі в цивільному процесі) зумовлені, насамперед, законодавчо закріпленими функціями, покладеними державою на відповідний орган.

2. Форми участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві зумовлені також характером заінтересованості органів. У органів державної влади, органів місцевого самоврядування інтерес носить суспільний (державний) характер, в тому числі й у випадках, коли органи діють в цивільному судочинстві в інтересах приватної особи.

3. На форми участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цивільному судочинстві впливає специфічність становища органів серед суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин, яка виражається, зокрема, у наступному: 1) органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду виключно у випадках, встановлених законом; 2) органи звертаються до суду не у власних інтересах, а в інтересах інших осіб або у державних чи суспільних інтересах.

Список використаних джерел:

1. Зокрема, див.: Постанову Верховного Суду у справі від 27 червня 2018 року у справі № 364/1080/16-ц // <https://reestr.court.gov.ua/Review/75099447>.
2. Бурлаков С.Ю. Коментар до ст. 56, 57 ЦПК України. Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар за заг. ред. Василюк Н.В., Гулька В.І., Кота О.О. – Київ. «Дакор». 2021.
3. Цивільне процесуальне право України. За заг. ред. С.С. Бичкової. К. Атіка. 2009.
4. Цивільний процес України. За ред. Є.О. Харитонов, О.І. Харитонов, Н.Ю. Голубевої. К. Істина.
5. В.І. Тертишніков. Цивільний процес України. Харків. «Юрайт». 2015.
6. Цивільне процесуальне право України. За заг. ред. С.С. Бичкової. Київ. Атіка. 2009.
7. Чванкін С.А. Коментар до ст. 45 ЦПК України 2004 р. Науково-практичний коментар. За ред. Є.О. Харитонов, О.І. Харитонов, Н.Ю. Голубевої. К. Алерта, 2010.