

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

щодо повноважень прокурора на звернення до суду з позовом самостійно в інтересах держави

I.

Цей науковий висновок підготовлений на підставі частини 7 статті 404 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 47 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», пунктів 1.2, 2.8, 3.2, 3.3 Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді, за зверненням судді Великої Палати Верховного Суду В.В. Пророка від 12.01.2022 № 14-206цс21 у справі № 483/448/20 та листа Вченого Секретаря НКР при ВС Л.М. Лобойка від 12.01.2022 № 5/0/27-22, щодо викладених у зверненні питань:

1. При оскарженні рішень органу місцевого самоврядування з підстав їх незаконності та правочинів за участі такого органу щодо розпорядження землею чи вправі прокурор на власний розсуд звернутися до суду або як самостійний позивач в інтересах держави, визначивши такий орган місцевого самоврядування відповідачем, або в інтересах держави в особі органу місцевого самоврядування, зокрема тоді, коли цей орган є стороною правочину, про недійсність якого стверджує прокурор?

2. У випадку якщо прокурор заявив вимогу про повернення територіальній громаді в особі органу місцевого самоврядування земельної ділянки, то чи повинен бути відповідний орган місцевого самоврядування зазначений саме в статусі позивача в силу положень статті 23 Закону України «Про прокуратуру», та не може бути зазначений прокурором як відповідач?

II.

Опис дослідження.

1. Згідно зі статтею 131¹ Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 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; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (частина перша); організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга).

Згідно з ч. 4 ст. 56 ЦПК прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом

підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

У ч. 3 ст. 23 Закону «Про прокуратуру» визначаються підстави представництва прокурором інтересів держави: прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження¹, а також у разі відсутності такого органу.

Конституційний Суд України зазначає, що стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». Про такі випадки йдеться, зокрема, у частині третій статті 23 Закону № 1697, за якою «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу» (абзац перший). На думку Конституційного Суду України, це обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання².

Державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо. Поняття «орган, уповноважений державою

¹ Бездіяльність компетентного органу (нездійснення захисту інтересів держави) означає, що компетентний орган знав або повинен був знати про порушення інтересів держави, мав повноваження для захисту, але не звертався до суду з відповідним позовом у розумний строк // Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18 (п. 77).

² Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019.

здійснювати відповідні функції у спірних відносинах» означає орган, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист інтересів держави³.

Таким чином, інтереси держави визначаються через повноваження, які здійснюють відповідні державні органи у певних правовідносинах. Причому законодавець, наділяючи прокуратуру функцією представництва інтересів держави в суді, припускає, що орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах, не здійснюватиме захист цих інтересів або здійснюватиме їх неналежним чином.

Владні повноваження поєднують в собі елементи суб'єктивного права та обов'язку. З одного боку, владне повноваження є правом суб'єкта такого повноваження, оскільки він може як реалізувати, так і не реалізувати його, тобто у суб'єкта є альтернатива. З іншого боку, законодавство визначає чіткі умови реалізації владного повноваження. За наявності визначених обставин суб'єкт владного повноваження зобов'язаний реалізувати його, інакше носія такого повноваження можна звинувачувати у бездіяльності⁴.

Частина 4 статті 56 ЦПК зобов'язує прокурора в позовній чи іншій заяві, з якою він звертається в інтересах держави обґрунтувати:

а) в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту⁵;

б) визначені законом підстави для звернення до суду прокурора. Тут мається на увазі підстави, зазначені у ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», а саме: в чому полягає порушення або загроза порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу;

в) зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах (або зазначає про відсутність такого органу, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження).

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99

⁴ Основи адміністративного судочинства і адміністративного права / Навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. С. 106.

⁵ Європейський Суд з прав людини нагадував, що держави мають широкі межі самостійної оцінки у визначенні того, у чому полягає публічний інтерес, оскільки національний законодавчий орган, реалізуючи соціальну та економічну політику, має широке коло повноважень. Однак такі межі оцінювання не є абсолютними // П. 38 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Інтерсплав проти України» від 09.01.2007 № 803/02

Конституційний Суд України зазначав, що поняття «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах» означає орган, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист інтересів держави. Таким органом, відповідно до статей 6, 7, 13 та 143 Конституції України, може виступати орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади.⁶

У ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» встановлено обов'язок прокурора обґрунтувати у суді наявність підстав для представництва, причому прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.

Порядок підтвердження наявності підстав представництва полягає в тому, що:

- прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень;

- виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії;

- у разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина або представництва інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право: 1) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та

⁶ Абз. 2 ч. 5 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99

фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом; 2) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

Верховний Суд виклав правову позицію щодо порядку підтвердження прокурором підстав для представництва у постанові Великої Палати від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18, в якій, зокрема зазначено:

«77. Бездіяльність компетентного органу (нездійснення захисту інтересів держави) означає, що компетентний орган знав або повинен був знати про порушення інтересів держави, мав повноваження для захисту, але не звертався до суду з відповідним позовом у розумний строк...

79. Звертаючись до компетентного органу до подання позову в порядку, передбаченому статтею 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор фактично надає йому можливість відреагувати на стверджуване порушення інтересів держави, зокрема, шляхом призначення перевірки фактів порушення законодавства, виявлених прокурором, вчинення дій для виправлення ситуації, а саме подання позову або аргументованого повідомлення прокурора про відсутність такого порушення.

80. Невжиття компетентним органом жодних заходів протягом розумного строку після того, як цьому органу стало відомо або повинно було стати відомо про можливе порушення інтересів держави, має кваліфікуватися як бездіяльність відповідного органу. Розумність строку визначається судом з урахуванням того, чи потребували інтереси держави невідкладного захисту (зокрема, через закінчення перебігу позовної давності чи можливість подальшого відчуження майна, яке незаконно вибуло із власності держави), а також таких чинників, як: значимість порушення інтересів держави, можливість настання невідворотних негативних наслідків через бездіяльність компетентного органу, наявність об'єктивних причин, що перешкождали такому зверненню тощо.

81. Таким чином, прокурору достатньо дотриматися порядку, передбаченого статтею 23 Закону України «Про прокуратуру», 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. Якщо прокурору відомі причини такого незвернення, він обов'язково повинен зазначити їх в обґрунтуванні підстав для представництва, яке міститься в позові. Але якщо з відповіді зазначеного органу на звернення прокурора такі причини з'ясувати неможливо чи такої відповіді взагалі не отримано, то це не є підставою вважати звернення прокурора необґрунтованим.

82. Частина четверта статті 23 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що наявність підстав для представництва може бути оскаржена суб'єктом владних повноважень. Таке оскарження означає право на спростування учасниками процесу обставин, на які посилається прокурор у позовній заяві, поданій в інтересах держави в особі компетентного органу, для обґрунтування підстав для представництва».

Обов'язок прокурора обґрунтувати у суді наявність підстав для представництва полягає в тому, що прокурор в будь-якому випадку має встановити:

- а) характер (зміст) спірних правовідносин;
- б) в чому полягають інтереси сторін спірних правовідносин;
- в) в чому полягають інтереси держави щодо об'єкту спірних правовідносин;
- г) в чому полягає порушення інтересів держави;
- д) який орган уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах (або зазначає про відсутність такого органу, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження);
- е) чи виконує цей орган відповідні функції, і чи відповідає це інтересам держави.

При вирішенні питання про те, чи має бути уповноважений орган зазначений в позові як позивач, визначальним є ставлення цього органу до виконання покладених на нього обов'язків щодо захисту інтересів держави. Якщо *de jure* визначений орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, але *de facto* цей орган не виконує (виконує неналежним чином) покладені на нього повноваження (діє всупереч інтересам держави або виявляє бездіяльність у захисті цих інтересів), в аспекті визначення процесуального статусу учасників справи ця правова ситуація аналогічна до ситуації, коли законодавчо такого органу не визначено.

Відповідно до ч. 3 ст. 45 ГПК позивачами є особи, які подали позов або в інтересах яких подано позов про захист порушеного, невизнаного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу. Під представництвом інтересів держави в суді треба розуміти правовідносини, в яких прокурор, реалізуючи повноваження щодо захисту інтересів держави, вчиняє в суді процесуальні дії.⁷

На нашу думку, у випадку, коли орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, не виконує (неналежним чином виконує) покладені на нього повноваження, не можна покладати на прокурора обов'язок здійснювати процесуальне представництво держави в особі такого органу як позивача. В такому разі прокурор має брати участь у справі в якості позивача самотійно, а в позові слід зазначити відповідний орган не як позивача, а як орган, до повноважень якого віднесено виконання функцій в інтересах держави у спірних правовідносинах.

⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99.

III.

Висновки.

1. При зверненні до суду з позовом про визнання недійсними рішень органу місцевого самоврядування з підстав їх незаконності та визнання недійсними правочинів за участі такого органу щодо розпорядження землею прокурор вправі звернутися до суду як самостійний позивач в інтересах держави, визначивши такий орган місцевого самоврядування відповідачем.

2. У випадку якщо прокурор заявив вимогу про повернення територіальній громаді в особі органу місцевого самоврядування земельної ділянки, то відповідний орган місцевого самоврядування не обов'язково повинен бути зазначений саме в статусі позивача, він може бути зазначений прокурором і як відповідач, якщо він є стороною відповідного договору.

**Член Науково-консультативної ради
при Верховному Суді
кандидат юридичних наук**

Беляневич В.Е.

**Член Науково-консультативної ради
при Верховному Суді
доктор юридичних наук, професор**

Беляневич О.А.