

Верховний Суд
Велика палата

судді В.В. Пророку
у справі № 483/448/20
Вченому секретарю Науково-
консультативної ради при ВС

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК
на звернення судді ВС
у справі 483/448/20 щодо повноважень прокурора по представництву
інтересів держави в суді

Науковий висновок підготовлений на підставі частини 3 статті 131-1 Конституції України, статті 23 Закону України «Про прокуратуру», статті 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на підставі звернення судді Великої палати Верховного Суду Пророка В.В від 12.01.2022 р. № 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?

Обґрунтування позиції

Відповіді на поставлені питання вимагають з'ясування ролі прокуратури у системі правосуддя та обсягу виключних (спеціальних) повноважень цього органу.

Конституція України визначає, що прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (пункт 3 статті 131-1 Основного Закону). Звертає на себе увагу, що будь-які інші органи відповідними функціями Конституцією України не наділені. Як зазначив Конституційний суд України у рішенні від 5 червня 2019 року у справі за конституційною скаргою АТ "Запорізький завод феросплавів" щодо відповідності Конституції України

(конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України", «повноваження прокуратури, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, встановлені Основним Законом України, **не можуть бути передані законом будь-яким іншим державним органам**» Стосовно обмеження повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в [Основному Законі України](#), на думку Конституційного суду, «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 втручання.»

Відповідно до частини 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в 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 зараховані відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу (виділено – авт.).

Питанням участі прокурора у цивільному процесі присвячено статтю 56 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України, відповідно до якої у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. Аналогічні положення закріплені в ч. 3 статті 53 Господарського процесуального кодексу (ГПК) України

Таким чином, межі та обсяг повноважень прокурора визначені Конституцією України, спеціальним Законом України «Про прокуратуру», процесуальним законодавством.

У контексті процесуальної участі прокурора у судовому процесі виникає потреба встановлення обсягу понять «державні інтереси», «належне здійснення захисту державних інтересів», а також процесуального характеру відповідної участі прокурора у судових справах.

1. У юридичній літературі під державними інтересами розуміють інтереси, що мають в своїй основі загальносуспільні потреби, тобто засновані, умовно кажучи на загальносуспільних цінностях. Ці інтереси повинні бути визнані державою та усвідомлені суспільством При цьому державна влада, обираючи правові засоби, спрямовані на реалізацію державного інтересу, повинна серед кола потенційно можливих засобів застосовувати лише ті, які найбільш повно відповідають дійсному державному інтересу, характеру суспільних відносин, в яких вони будуть застосовані, а також найменш несприятливим чином впливають на права,

свободи, законні інтереси суб'єктів, на яких дія цих правових механізмів буде поширюватися¹.

Як слушно зауважила Велика Палата Верховного Суду: «Конституція України та Закон України «Про прокуратуру» надають прокурору повноваження з представництва не тільки загальнодержавних інтересів, але й локальних інтересів держави» (Постанова ВП ВС від 15.09.2020 р. у справі № 469/1044/17).

При цьому, як вказано вище, у частині 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» йдеться саме про «законні інтереси держави».

Законними інтересами держави слід вважати інтереси, визначені Конституцією та законами України, оскільки закріплення їх на законодавчому рівні свідчить про їх законність та гарантує захист у разі їх порушення².

Водночас положеннями частини 4 статті 56 ЦПК передбачено, що 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 прокурора до суду, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Невиконання цих вимог має наслідком застосування положень, передбачених статтею 185 ЦПК України.

Отже, з огляду на зазначене, прокурор має обґрунтувати у відповідних процесуальних документах наявність підстав для представництва законних інтересів держави у разі їх порушення чи загрози порушення.

До таких фактичних підстав, вочевидь, відноситься не лише встановлення обсягу державного інтересу у певних відносинах, але й доведення факту, що захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого зараховані відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

2. Представництво інтересів держави в суді як вид юрисдикційної діяльності прокуратури має властиві йому специфічні особливості, зберігаючи водночас спільні основоположні ознаки, що характерні для всіх різновидів юрисдикції в цілому, як-от: 1) представництво прокурором інтересів держави в суді передбачає юрисдикційний захист суспільних відносин, обов'язковою складовою яких є державний (суспільний) інтерес; 2) представництво інтересів держави здійснюється уповноваженим державним органом на підставі закону; 3) правозастосовний і правоохоронний характер представництва, за якого застосовуються відповідні чинні норми права, спрямовані на захист інтересів держави в певній сфері³.

¹ Кубко А. Державні інтереси в правовій системі України: поняття, ознаки, реалізація. *Публічне право*. 2020. 1 (37). С. 166.

² Закон України «Про прокуратуру»: науково-практичний коментар. Станом на 20 травня 2018 року / кол. авт.; за ред. М.В. Лошицького. К.: Видавничий дім «Професіонал», 2018. С. 115-117.

³ Таможня О. Представництво інтересів держави в адміністративному судочинстві: особливості та проблеми нормативно-правового регулювання. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 4. С. 181.

При цьому Степанова Т.В. на прикладі господарського процесу справедливо визначає процесуальне положення прокурора, який заявив позов в інтересах держави або громадянина, як:

1) сторони в процесі – оскільки він представляє докази і прагне добитися визнання своїх вимог;

2) захисника (представника) – оскільки він має службову зацікавленість, захищаючи не свої права та інтереси, а інших осіб, і рішення суду за позовом прокурора розповсюджується не на самого прокурора, а на особу, в інтересах якої пред'явлено позов⁴.

У рішенні Європейського суду з прав людини від 15 січня 2009 р. у справі «Менчинська проти Російської Федерації» (заява № 42454/2) визначено, що підтримка, яка надається прокуратурою одній зі сторін, може бути виправдана за певних обставин, наприклад ... в тих випадках, коли відповідним правопорушенням зачіпаються інтереси великого числа громадян, або у випадках, коли потрібно захистити інтереси держави (§ 35).

Тобто, ключовими для встановлення наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді є поняття «інтерес держави» та визначення умов представництва інтересів держави у суді.

На підставі аналізу положень ЦПК, Закону України «Про прокуратуру» умовами, за наявності яких у прокурора виникають підстави для представництва інтересів держави у суді, слід вважати наступні:

(1) порушення або загроза порушення інтересів держави; та

(2) за наявності порушення інтересу держави нездійснення або неналежним чином здійснення відповідними уповноваженими органами своїх повноважень або взагалі відсутність такого органу.

Інших умов участі прокурора у судовому процесі законодавство не визначає, так само як не визначає, чи є названі вище умови «виключним випадком», що дає право прокурору на звернення до суду в інтересах держави у розумінні статті 131-1 Конституції України в інших випадках, встановлених законом.

3. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто маємо обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб дотримуватися принципу законності при виконанні своїх повноважень, що забезпечує здійснення державної влади за принципом її поділу. Як встановив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008, неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої і судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру й злагоди в державі.

⁴ Степанова Т.В. Процесуальний статус учасників позовного провадження у господарському судочинстві: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : монографія. Одеса, 2017. С. 334

Відсутність у відповідного органу повноважень щодо звернення до суду означає, що законом чітко не визначено орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, на який покладено управлінські чи контрольні повноваження щодо захисту державних інтересів у спірних правовідносинах. Як доречно відзначається у літературі, у таких випадках єдиним дієвим заходом щодо захисту порушених інтересів держави є звернення прокурора до суду з позовом без визначення відповідного державного органу⁵.

При цьому має враховуватися особливістю правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень у контексті того, що кожен такий орган з урахуванням положень Конституції України є самостійним, автономним і не перебуває у підпорядкуванні жодного іншого органу. Отже, позови прокурора до органу місцевого самоврядування, за загальним правилом, подаються з такої підстави, як відсутність суб'єкта, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження. Таку правову позицію сформував Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (Постанова КАС ВС від 15.10.2019 у справі № 810/3894/17).

Разом із тим наявність визначених у законі повноважень органу державної влади чи місцевого самоврядування також не заперечує повноваження прокурора щодо захисту інтересів держави у випадку, коли захист інтересів держави «неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого зараховані відповідні повноваження».

4. Чинним законодавством чітко регламентовано, що під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження:

- 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);
- 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;
- 3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- 4) брати участь у розгляді справи;
- 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;
- 6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;
- 7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження (ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»)

⁵ Представництво прокурором у суді законних інтересів держави: наук.-практ. посіб. / О.П. Натрус, Ю.А. Турлова, О.А. Казак та ін. К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 165.

Крім того, рішення органу місцевого самоврядування у сфері земельних відносин може бути оскаржено у судовому порядку на предмет його законності. Вимога про визнання такого рішення незаконним прямо визначена способом захисту порушеного права відповідно до положень статті 16 ЦК України. Відповідно, якщо позовні вимоги спрямовані на оскарження правомірності дій органу місцевого самоврядування, останній може виступати відповідачем у справі через невиконання або неналежне виконання ним своїх обов'язків в частині захисту інтересів держави, зокрема, територіальної громади, що стає предметом позову прокурора. Адже як неодноразово визначалося у практиці Верховного Суду, відповідач - це особа, яка, на думку позивача, або відповідного правоуповноваженого суб'єкта, порушила, не визнала чи оспорила суб'єктивні права, свободи чи інтереси позивача. Відповідач притягається до справи у зв'язку з позовною вимогою, яка пред'являється до нього (наприклад, у постановках Верховного Суду від 07 жовтня 2020 року у справі № 705/3876/18 (провадження № 61-697св20) <http://reyestr.court.gov.ua/Review/92120313>; від 19 серпня 2020 року у справі № 639/6295/16-ц (провадження № 61-36683св18) <http://reyestr.court.gov.ua/Review/91314139>). Також у випадку, коли інший орган державної влади, який би міг здійснити захист інтересів певної територіальної громади відсутній, єдиною можливою формою захисту її інтересів вбачається подання позову прокурором до відповідного органу місцевого самоврядування як відповідача, що неналежно здійснює свої повноваження. Якщо фізична особа набула право оренди земельної ділянки на підставі рішення органу місцевого самоврядування і позовні вимоги стосуються також повернення даної земельної ділянки територіальній громаді, то одним із співвідповідачів слід вважати таку фізичну особу, на користь якої й було прийнято незаконне рішення органу місцевого самоврядування.

Зазначене вище не виключає можливість звернення прокурора до суду в інтересах держави і в особі органу місцевого самоврядування, зокрема тоді, коли цей орган є стороною правочину, про недійсність якого стверджує прокурор. Оскільки таку позовну вимогу вправі заявити, зокрема, будь-яка сторона правочину, відповідний орган як така сторона може бути позивачем, на чому аргументовано акцентується у постанові Великої Палати Верховного Суду у від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18.

Тобто за певних обставин прокурор може звертатися до суду в інтересах держави в особі органу місцевого самоврядування (наприклад, якщо такий орган є стороною правочину, про недійсність якого стверджує прокурор), при цьому такий орган набуває статусу позивача у судовому процесі. Крім того, прокурор може звертатися до суду в інтересах держави (в тому числі територіальної громади) в якості позивача, обґрунтувавши попередньо, що уповноважені органи не здійснюють або неналежним чином здійснюють свої повноваження та/або у разі відсутності такого органу.

5. Із наведених вище положень статті 23 Закону України «Про прокуратуру» стосовно представництва прокурором інтересів держави в суді вбачається, що предметом регулювання цієї норми є: 1) відносини щодо представництва прокурором інтересів держави; 2) відносини щодо правового статусу прокурора в судовому процесі.

Оскільки:

(1) Закон «Про прокуратуру», ЦПК України не містять прямої заборони щодо можливості участі прокурора у статусі позивача у судовому процесі з метою представництва інтересів держави, як не містять і прямої вказівки на неможливість подання ним в інтересах держави позову до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, та

(2) враховуючи можливість нездійснення таким органом або здійснення ним неналежним чином своїх повноважень або у разі відсутності такого органу,

видається допустимим оскарження рішень органу державної влади, органу місцевого самоврядування з підстав їх незаконності прокурором як самостійним позивачем для захисту інтересів держави. Підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави водночас означає встановлення та підтвердження судом факту невиконання або неналежного виконання законними представниками (органами державної влади, органами місцевого самоврядування) інтересів держави своїх обов'язків щодо їх захисту. Допуск у процес осіб, які не виконують або неналежно виконують свої обов'язки щодо захисту інтересів держави, що підтверджено судом, за умови допуску прокурора в процес як учасника, який набуває правового статусу позивача, видається можливим у якості відповідача.

Отже, по-перше, якщо прокурор звернувся із заявою до суду, а законом визначений орган державної влади, орган місцевого самоврядування або інший суб'єкт владних повноважень, який у спірних правовідносинах уповноважений представляти інтереси держави в суді, то цей орган набуває статусу позивача, а прокурор діє в суді в особі цього органу. По-друге, прокурор, звертаючись із заявою до суду, може сам набути правового статусу позивача у разі, якщо: 1) законом не визначений такий орган або він не наділений повноваженнями щодо звернення до суду в інтересах держави; 2) зазначений орган не здійснює або неналежним чином здійснює свої повноваження. При цьому орган державної влади, орган місцевого самоврядування або інший суб'єкт владних повноважень, який не здійснює або неналежним чином здійснює свої повноваження, набуває процесуального статусу відповідача у суді.

Узагальнюючі висновки:

1. При оскарженні рішень органу місцевого самоврядування з підстав їх незаконності незалежно від того, чи оскаржуються водночас при цьому правочини за участі такого органу щодо розпорядження землею, прокурор

вправі на власний розсуд звернутися до суду як самостійний позивач в інтересах держави, визначивши такий орган місцевого самоврядування відповідачем, якщо цей орган не здійснює або неналежним чином здійснює захист відповідних державних інтересів. Чинному процесуальному законодавству відповідає участь прокурора у судовому процесі для захисту інтересів держави у статусі позивача у разі нездійснення або неналежного здійснення своїх повноважень органом державної влади, органом місцевого самоврядування, а також у разі відсутності такого органу.

2. У випадку якщо прокурор заявив вимогу про повернення територіальній громаді в особі органу місцевого самоврядування земельної ділянки, то відповідний орган місцевого самоврядування має бути зазначений саме в статусі позивача відповідно до положень статті 23 Закону України «Про прокуратуру».

Висновок обговорено та схвалено на засіданні кафедри господарського права і процесу Національного університету «Одеська юридична академія» за матеріалами, підготовленими проф. О. П. Подцерковним та доцентом А.О. Згамою, 24.01.2022 р.

Член НКР ВС,
завідувач кафедри господарського права
і процесу Національного університету
«Одеська юридична академія»,
докт. юрид. наук, професор,
член-кореспондент НАПрНУ України

О.П. Подцерковний