

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

члена Науково-консультативної ради при Верховному Суді, заслуженого юриста України, доктора юридичних наук Шкляра С.В. від 25 січня 2022 року щодо повноважень прокурора для представництва інтересів держави в суді

На звернення судді Великої Палати Верховного Суду Пророка Віктора Васильовича №673/0/26-21 від 01 грудня 2021 року ("Запит") надаю висновок щодо поставлених у ньому питань.

Питання 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?

1. Аналізуючи можливість прокурора при оскарженні рішень органу місцевого самоврядування з підстав їх незаконності та правочинів за участі такого органу щодо розпорядження землею на власний розсуд звертатися до суду або як самостійний позивач в інтересах держави, або в інтересах держави в особі органу місцевого самоврядування, перш за все слід виходити з підстав для такого звернення.
2. Закон України "Про прокуратуру" передбачає вичерпний перелік підстав для звернення прокурора до суду в інтересах держави.
3. Так, відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України "Про прокуратуру" прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави[^]
 - (i) 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
 - (ii) у разі відсутності такого органу.
4. Наявність таких обставин обґрунтовується прокурором у порядку, передбаченому частиною четвертою зазначеної статті.
5. Відповідно до абзаців 2-3 ч. 4 ст. 23 Закону "Про прокуратуру" прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.
6. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень.
7. Відповідно до частини 3-4 статті 56 ЦПК України, прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, зокрема, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає

- орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.
8. При цьому, за змістом абзацу 2 частини 5 статті 56 ЦПК України, прокурор набуває статусу позивача лише у разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду.
 9. Відповідно до частини 5 статті 175 ЦПК України, у разі пред'явлення позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, в заяві повинні бути зазначені підстави такого звернення.
 10. Системний аналіз положень статей 56, 175 ЦПК України і статті 23 Закону України "Про прокуратуру" дозволяє дійти висновку, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави лише за наступних умов:
 - 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;
 - обґрунтування прокурором наявності підстав для представництва, а також попереднього, до звернення до суду, повідомлення про це відповідного суб'єкта владних повноважень;
 - підтвердження судом підстав для представництва.
 11. З огляду на зазначене, особливу увагу звертати на те, чи дійсно відсутній орган, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах.
 12. Таким чином, при оскарженні рішень органу місцевого самоврядування з підстав їх незаконності та правочинів за участі такого органу щодо розпорядження землею, прокурор має право звернутися до суду в інтересах держави лише дотримуючись вимог статті 23 Закону України "Про прокуратуру" та статей 56, 175 ЦПК України. При цьому, як самостійний позивач прокурор може виступати лише у разі відсутності органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду.

Питання 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?

1. Як вже було зазначено вище, якщо підставою для представництва інтересів держави прокурор зазначив відсутність органу, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, цей довід прокурора суд повинен перевірити незалежно від того, чи надав прокурор докази вчинення ним дій, спрямованих на встановлення відповідного органу.

2. Для надання відповіді на дане питання слід проаналізувати правові засади діяльності місцевого самоврядування, передбачені у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні".
3. Відповідно до статті 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.
4. Права комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.
5. Відповідно до статті 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.
6. За змістом статті 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.
7. Згідно з частиною 1 статті 10 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.
8. Відповідно до частини 5 статті 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, укладати договори в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійні договори, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.
9. Згідно зі статтею 172 Цивільного кодексу України (ЦК) територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їх компетенції, встановленої законом.
10. Зважаючи на те, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а вимога про повернення земельної ділянки є похідною від вимоги про визнання недійсним правочину, можна зробити висновок, що у разі заявлення

прокурором вимоги про повернення територіальній громаді в особі органу місцевого самоврядування земельної ділянки, відповідний орган місцевого самоврядування не обов'язково повинен бути зазначений саме в статусі позивача в силу положень статті 23 Закону України "Про прокуратуру".

11. Також, слід звернути увагу на висновок Великої Палати Верховного Суду, викладений у постанові від 15.09.2020 у справі №469/1044/17, згідно з яким **"за певних обставин** прокурор може звертатися 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. У такій ситуації прокурор для представництва інтересів держави в особі компетентного органу як сторони правочину має продемонструвати, що цей орган не здійснює або неналежним чином здійснює захист відповідних інтересів, не реагуючи на повідомлення прокурора про наявність підстав для звернення до суду."¹
12. Такими обставинами, зокрема, може бути одночасне заявлення прокурором вимог про визнання незаконним і скасування рішення, а також визнання недійсним договору оренди та повернення земельної ділянки, що виключає можливість вказувати орган самоврядування як позивача. Слід також зазначити, що за певних обставин, невідповідність дій прокуратури вимогам статей 56, 175 ЦПК України та статті 23 Закону України "Про прокуратуру" може призвести до ситуації, коли орган державної влади або місцевого самоврядування буде позиватися сам до себе.

З повагою,

**Член Науково-консультативної ради
при Верховному Суді,
заслужений юрист України,
доктор юридичних наук**

С.В. Шкляр

¹ Посилання для ознайомлення: <https://revestr.court.gov.ua/Review/92270734>