



Верховний
Суд

Участь прокурора у судових процесах, не пов'язаних із підтриманням державного обвинувачення в суді

Сергій Мартєв

Суддя Великої Палати Верховного Суду

м. Полтава

2 травня 2025 року

Підстави представництва прокурором інтересів держави в суді



Законом України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який набрав чинності 30 вересня 2016 року, до Конституції України внесені зміни, а саме Конституцію доповнено статтею 131-1, пункт 3 частини першої якої передбачає, що прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

У рішенні від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019 Конституційний Суд України вказав, 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-VII. 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 втручання.

Питання представництва інтересів держави прокурором у суді врегульовано у ст. 23 Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру», який набув чинності 15.07.2015.

- Ця стаття визначає, що представництво прокурором держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави, у випадках та порядку, встановлених законом (ч. 1).
- 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 (далі - компетентний орган), а також у разі відсутності такого органу (ч. 3).
- Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді. Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.
- 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 (абз. 1-3 ч. 4). У разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження (ч. 7).

Верховний Суд для розгляду справ щодо земельних відносин та права власності окреслив таке коло питань, які становили виключну правову проблему у контексті позовів прокурора:

- ❑ з 2015 року прокуратура втратила функції нагляду, що знайшло відображення, зокрема й у відповідній редакції ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», яка імперативно вимагає, щоб органи державної влади та місцевого самоврядування самостійно здійснювали захист інтересів держави і територіальної громади. На думку палати, позиції Великої Палати ВС не завжди узгоджуються з цими законодавчими нормами;
- ❑ щоб інтереси держави не залишалися незахищеними, прокурор з дотриманням вимог щодо повідомлення компетентних органів може звертатися до суду виключно у разі їх бездіяльності або якщо такий орган взагалі відсутній;
- ❑ метою дотримання встановленого законом правила щодо повідомлення компетентного органу є те, щоб саме цей орган захищав інтереси держави. Прокурор повідомляє орган про стверджуване порушення і просить його відреагувати для захисту інтересів держави. При цьому таке повідомлення не є обтяжливим для прокурора. На цей час уже існує усталена практика Верховного Суду щодо визначення критеріїв бездіяльності компетентного органу та дотримання розумного строку для відповіді на звернення прокурора;
- ❑ як правило, в більшості сфер життя є державні органи або органи місцевого самоврядування, які мають компетенцію щодо захисту інтересів держави, і випадки відсутності таких органів досить малоймовірні та поодинокі;
- ❑ у багатьох сферах життя є кілька компетентних органів, які мають функції щодо захисту інтересів держави і територіальної громади. Наприклад, у позовах про визнання недійсними додаткових угод про закупівлі в сфері освіти та стягнення надмірно сплачених коштів за договорами, укладеними без конкурентних засад або з їх порушеннями, прокурори визначають компетентними органами: Міністерство освіти і науки України, місцеві територіальні управління освіти, самі навчальні заклади, Держаудитслужбу України, органи місцевого самоврядування, з бюджетів яких фінансуються заклади освіти. У земельних спорах в одному спорі такими органами можуть бути: Держгеокадастр (щодо земель усіх форм власності), органи місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів України, облдержадміністрації, райдержадміністрації, управління водного, лісового господарства та інші компетентні органи.

- ❖ Велика Палата Верховного Суду неодноразово звертала увагу на те, 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.
- ❖ Щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідний компетентний орган, який усупереч вимогам закону не здійснює захисту або робить це неналежно.

(Постанови ВП ВС від 13.02.2019 у справі № 826/13768/16, від 05.03.2020 у справі № 9901/511/19, від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18, пункти 45, 47; від 06.07.2021 у справі № 911/2169/20, пункт 8.39, 8.40; від 21.06.2023 у справі № 905/1907/21, пункт 8.56, 8.57).



У кожному випадку звернення до суду в інтересах держави перед тим, як визначити коло відповідачів, прокурор має встановити насамперед:



- ✓ суб'єкта, якому належать повноваження звертатися до суду за захистом відповідного права або інтересу;
- ✓ ефективний спосіб захисту такого права чи інтересу;
- ✓ залежно від установленого - коло відповідачів.

Коли з позовом звертається прокурор в інтересах держави, слід з'ясувати поняття відсутності органу, до компетенції якого належить звернення до суду з позовами, визначитися, чи правильно вважати, що у тих випадках, коли за наслідками своєї поведінки (дії чи бездіяльності) відповідний орган є особою, яка порушила інтереси держави, і при обґрунтуванні в позові прокурором такого порушення цим органом прокурор має визначитися з можливістю зазначити цей орган позивачем, оскільки у такому випадку в іншій стороні, яка буде відповідачем у справі, може створюватись відчуття нерівності, оскільки відповідний орган спершу вчиняє правочин, який у подальшому оспорується прокурором, а за наслідками такого оспорення прокурор зазначає такий орган позивачем і в такому випадку вже сама присутність прокурора в судовому процесі на боці такої сторони ставить під загрозу принцип рівності та справедливий баланс між сторонами.

- ❖ 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.

(Постанови ВП ВС від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18, пункт 40; від 06.07.2021 у справі № 911/2169/20, пункт 8.37; від 28.09.2022 у справі № 483/448/20, пункт 7.16; від 20.06.2023 у справі № 633/408/18, пункт 10.17; від 21.06.2023 у справі № 905/1907/21, пункт 8.54; від 08.11.2023 у справі № 607/15052/16-ц, пункт 8.16).



Вступ у справу в інтересах держави

Постанова КЦС ВС від 13 червня 2018 року у справі № 2-2215/12

Короткий виклад обставин справи:

У 2012 році ДП «Житомирське лісове господарство» звернулося до суду з позовом до РДА, Управління Держземагентства, ТОВ, фізичних осіб про визнання протиправним та скасування розпорядження голови РДА, визнання недійсними державних актів на право власності на земельні ділянки та скасування їх державної реєстрації, визнання недійсними і скасування договорів купівлі-продажу земельних ділянок, витребування земельних ділянок з незаконного володіння.

Під час розгляду справи місцевим судом у справу на стороні позивача вступив прокурор області. Суди попередніх інстанцій позовну заяву залишили без розгляду.

Касаційну скаргу прокурор мотивував тим, що вступив у справу в інтересах держави в особі ДП з метою недопущення незаконної зміни цільового призначення земель лісового фонду, а також недопущення вибуття із користування державного підприємства лісів.

Подання позивачем заяви про залишення позову без розгляду не позбавляє прокурора права підтримувати цей позов (заяву) і вимагати розгляду справи по суті навіть у випадку подання цього позову не особисто прокурором.

Правовий висновок у цій справі:

- ❖ Вступ прокурора в цивільну справу як одна з форм його участі в процесі, має свою специфіку, яка полягає, зокрема у тому, що при такій формі участі прокурор не вправі вимагати розгляду справи по суті у випадку подання позивачем заяви про залишення позову без розгляду.
- ❖ Відмінність процесуального становища **прокурора, який вступив у справу**, від статусу **прокурора, яким заявлено позов**, полягає у відсутності у першого права змінити підставу або предмет позову, збільшити чи зменшити розмір позовних вимог, відмовитися від позову, подати заяву про залишення позову без розгляду, оскільки він не пред'являв позов.



Представництво прокурором інтересів держави в суді у зв'язку із бездіяльністю або відсутністю органу, уповноваженого державою на захист її інтересів у спірних правовідносинах

Постанова ВП ВС від 18 січня 2023 року у справі № 488/2807/17

Розглядаючи справу за касаційною скаргою кінцевої набувачки, ВП ВС мала з'ясувати, зокрема, чи має прокурор право заявити позов в інтересах держави в особі обласної державної адміністрації.

Позовні вимоги прокурора полягали у такому: визнати незаконними та скасувати окремі пункти рішення міської ради, яка відчужила у приватну власність земельну ділянку лісового фонду; визнати недійсним виданий первинній набувачці державний акт щодо права приватної власності на цю ділянку; витребувати останню у кінцевої набувачки «шляхом знесення об'єкта нерухомості».

У цій справі прокурор виконав вимоги процесуального закону, визначив, у чому, на його думку, полягає порушення інтересів держави, обґрунтував необхідність їхнього захисту, а також зазначив орган, який, хоч і уповноважений державою здійснювати такий захист, але у спірних правовідносинах відповідні заходи не вжив.

У постанові від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18 Велика Палата Верховного Суду вирішила виключну правову проблему щодо такого:

- чи повинен прокурор доводити бездіяльність компетентного органу або ж достатньо простого посилання на таку бездіяльність у позові при обґрунтуванні підстав для представництва;
- якими доказами прокурор має доводити бездіяльність компетентного органу;
- чи зобов'язаний прокурор перед зверненням до суду з'ясовувати причини бездіяльності такого органу або ж достатньо доведення самого факту бездіяльності без зазначення і доведення суду її причин.

Короткий виклад обставин справи:

Заступник керівника місцевої прокуратури в інтересах держави в особі Устинівської РДА, Східного офісу Держаудитслужби звернувся з позовом до ТОВ «Укртранссервіс-груп» та відділу освіти, молоді та спорту Устинівської РДА про визнання недійсними додаткових угод та стягнення 90 577,26 грн.

Прокурор зазначив, що оспорені додаткові угоди суперечать п. 2 ч.4 ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі», оскільки вони укладені без належного підтвердження коливання цін на ринку природного газу в період виконання умов договору, що у свою чергу спричинило державі збитки у вигляді надмірно сплачених грошових коштів в оспоруваній сумі.

Апеляційний господарський суд рішення суду першої інстанції скасував і позовну заяву прокурора залишив без розгляду на підставі п. 1 ч. 1 ст. 226 ГПК України, посилаючись на недостатність для прийняття позовної заяви до розгляду самого лише посилання в ній на те, що уповноважений орган не здійснює або неналежним чином здійснює відповідні повноваження, оскільки у такому випадку прокурор повинен надати належні та допустимі докази відповідно до вимог процесуального закону.

Правовий висновок у цій справі:

- ❖ Невиконання прокурором вимог щодо надання суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів держави в суді згідно із ч. 4ст. 53 ГПК України має наслідком застосування положень, передбачених ст. 174 цього Кодексу, про залишення позовної заяви без руху для усунення її недоліків і повернення в разі, якщо відповідно до ухвали суду у встановлений строк ці недоліки не усунуті.
- ❖ Якщо суд установить відсутність підстав для представництва прокурором інтересів держави вже після відкриття провадження у справі, то позовну заяву прокурора слід вважати такою, що підписана особою, яка не має права її підписувати. І в таких справах виникають підстави для застосування положень п. 2 ч. 1 ст. 226 ГПК України (залишення позову без розгляду).



Короткий виклад обставин справи:

У цій справі прокурор звернувся до суду з позовом до міської ради, приватного підприємства, у якому просив визнати незаконним та скасувати рішення міської ради (в частині зміни цільового призначення земельних ділянок із земель водного фонду на землі житлової та громадської забудови), а також визнати недійсними зміни до договору оренди землі, укладені міською радою та ПП.

Прокурор стверджував, що рішення міської ради та внесені на його підставі зміни до договору оренди землі порушують інтереси держави. За доводами прокурора, він звернувся як самостійний позивач, оскільки відсутній орган державної влади, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах.

Міська рада є одним з відповідачів, рішення якого оскаржено у зв'язку з недотриманням вимог земельного законодавства щодо зміни цільового призначення земельної ділянки водного фонду, що унеможливило звернення прокурора в інтересах цього органу за захистом порушених інтересів держави, адже цей орган сам їх і порушив.

Правовий висновок у цій справі:

Велика Палата у цій справі виснувала, що прокурор звертається до суду в інтересах держави в особі органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, якщо:

- орган є учасником спірних відносин і сам не порушує інтересів держави, але інший учасник порушує (або учасники порушують) такі інтереси;
- орган не є учасником спірних відносин, але наділений повноваженнями (компетенцією) здійснювати захист інтересів держави, якщо учасники спірних відносин порушують інтереси держави;

Прокурор звертається до суду в інтересах держави як самостійний позивач, якщо:

- відсутній орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах;
- орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, є учасником спірних відносин і сам порушує інтереси держави.



Процесуальне правонаступництво прокуратури

Постанова КЦС ВС від 14 грудня 2022 року у справі № 362/6846/18

Короткий виклад обставин справи:

У листопаді 2018 року перший заступник керівника Києво-Святошинської місцевої прокуратури Київської області звернувся до суду з позовом до ГУ Держгеокадастру у Київській області, ОСОБА_1, ПСП про визнання недійсним наказу та витребування земельної ділянки.

Суди попередніх інстанцій позов залишили без розгляду на підставі пункту 3 частини першої статті 257 ЦПК України. Суди звернули увагу, зокрема, що Васильківський відділ Обухівської окружної прокуратури не є правонаступником Києво-Святошинської місцевої прокуратури Київської області, яка подала цей позов. Зокрема, Обухівська окружна прокуратура і Києво Святошинська окружна прокуратура є двома окремими прокуратурами в системі органів прокуратури та не підпорядковані одна одній. Як наслідок, прокурор Васильківського відділу Обухівської окружної прокуратури не має повноважень на участь в судовому розгляді цієї справи.

Правовий висновок у цій справі:

Зміна найменування органу юридичної особи (на виконання вимог Закону України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» наказом Генерального прокурора від 17 лютого 2021 року № 39 «Про окремі питання забезпечення початку роботи окружних прокуратур» затверджено перелік і територіальну юрисдикцію окружних прокуратур) не є підставою для процесуального правонаступництва.

У такому випадку наявні підстави для зміни найменування органу прокуратури, який звернувся з позовною заявою до суду, із «Києво Святошинської місцевої прокуратури» на «Обухівську окружну прокуратуру», що, у свою чергу, мало б наслідком забезпечення участі прокурора Васильківського відділу Обухівської окружної прокуратури в розгляді справи.



Юрисдикція суду у спрах за участі прокурора

Постанова ВП ВС від 20 березня 2019 року у справі №756/5081/14-ц

Короткий виклад обставин справи:

Заступник прокурора міста Києва звернувся з позовом до міської ради, ОСОБА_3 про визнання незаконним і скасування рішення, визнання недійсним державного акта на право власності на землю.

Прокурор стверджував, що міська рада не мала повноважень на розпорядження землями рекреаційного призначення, а їх власник згоду на зміну цільового призначення земельної ділянки та на її відчуження не надавав; державний акт, виданий на підставі незаконного рішення, є недійсним; і рішення, і державний акт порушують права територіальної громади міста на землю.

Апеляційний суд скасував рішення суду першої інстанції та закрит провадження у справі. Мотивував рішення тим, що для визначення юрисдикції суду за позовом прокурора важливо встановити його статус у справі - позивача чи представника сторони.

Правовий висновок у цій справі:

При визначення юрисдикції спору за участю прокурора визначальне значення має характер спірних правовідносин.

Якщо прокурор оскаржує рішення суб'єкта владних повноважень, в результаті прийняття якого особа набула речове право на нерухоме майно, то вимога про визнання незаконним такого рішення та про його скасування стосується приватноправових відносин, є цивільно-правовим способом захисту права позивача і має розглядатися за правилами цивільного судочинства.



Продовження прокурором представництва інтересів держави у разі зміни власника земельної ділянки (територіальної громади)

Постанова ВП ВС від 20 червня 2023 року у справі № 633/408/18

Правовий висновок:

Факт того, що під час розгляду та вирішення справи внаслідок змін у чинному законодавстві інтерес у поверненні спірної земельної ділянки отримала певна територіальна громада, не є перешкодою для продовження представництва прокурором інтересів держави, задоволення позову у разі його обґрунтованості та для виконання судового рішення у частині повернення земельної ділянки на користь належного суб'єкта (територіальної громади).



Висновки

- ✓ Особливість сучасного конституційного статусу прокурора в суді, деталізованого в процесуальних кодексах та Законі України «Про прокуратуру», полягає у тому, що представництво прокурором інтересів держави у суді носить допоміжний характер, оскільки основну роль у цьому процесі мають відігравати профільні органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, які повинні самостійно звертатимуться до суду;
- ✓ Прокурор під час звернення до суду з позовом, апеляційною чи касаційною скаргою зобов'язаний обґрунтувати та надати належні докази наявності підстав для представництва інтересів держави в суді, що є обов'язковою умовою для виникнення у прокурора права на звернення до суду. При цьому, для встановлення наявності підстав представництва прокурором інтересів держави в судах, у кожному конкретному випадку суди перевіряють доводи всіх сторін щодо наявності чи відсутності підстав для такого представництва;
- ✓ ВП ВС сформулювала ряд правових висновків стосовно застосування ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» під час визначення судами наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави у суді;

Висновки

- ✓ Поняття «державний інтерес» у сталій практиці Верховного Суду є оціночним поняттям, що охоплює широке і водночас чітко не визначене коло законних інтересів, які не піддаються однозначній класифікації, а тому їх наявність повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному випадку звернення прокурора з позовом, апеляційною або касаційною скаргою; надмірна формалізація поняття «інтереси держави», особливо у сфері публічних правовідносин, може призвести до необґрунтованого обмеження повноважень прокурора щодо захисту суспільних (публічних) інтересів там, де це дійсно потрібно (питань охорони земель, безпеки довкілля, благоустрою населених пунктів, розпорядження комунальною та державною власністю, запобігання виникнення техногенних катастроф тощо);
- ✓ У справах за позовами прокурора в інтересах держави надважливим є також врахування та застосування судом принципу пропорційності як універсального загальноправового принципу, спрямованого на забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу приватних і суспільних (публічних) інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чийі права обмежуються; використання цього принципу дозволяє досягти розумного співвідношення між метою впливу з боку держави в особі органів прокуратури та засобами їх досягнення; принцип пропорційності вимагає виключно справедливого, раціонального та співрозмірного ініціювання прокурором судового процесу для захисту суспільних (публічних) інтересів (прав необмеженої кількості осіб).



Верховний
Суд

Дякую за увагу!