



Верховний
Суд

08 травня 2026 року
Науково-практична конференція

Актуальні проблеми правозастосування під час розгляду справ щодо земельних відносин та права власності: практика Верховного Суду, стандарти Європейського суду з прав людини та розвиток законодавства

Особливості представництва прокурором інтересів держави та територіальної громади в суді. Виключні випадки

Віталій Зуєв

суддя Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду, кандидат юридичних наук, доцент

35 РОКІВ

ГОСПОДАРСЬКА ЮСТИЦІЯ
ДОСВІД. ДОВІРА. ДІЄВІСТЬ

Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 2025 року у справі за конституційною скаргою ТОВ «Рейнір Бізнес Груп»

Суд констатував, що словосполучення „у виключних випадках“, яке міститься в пункті 3 частини першої статті 131-1 Конституції України, вказує на його обмежувальний характер. Він не наділяє прокуратуру універсальними повноваженнями щодо представництва інтересів держави в суді та не встановлює для неї загальної чи альтернативної компетенції, а стосується представництва інтересів держави в суді лише у виняткових, нетипових за своєю юридичною природою обставинах.

Для того, щоб ці випадки не порушували конституційних меж відповідної функції прокуратури, їх перелік має бути чітким та вичерпним, а критерії/ознаки їх установлення прокурором та умови й порядок реалізації його повноважень у судовому провадженні мають бути детально встановлені законом.

Суд наголосив, що законодавець має обов'язок та не позбавлений можливості конкретизувати перелік випадків представництва прокурором інтересів держави в суді, зокрема вказавши на критерії/ознаки їх установлення, для визначення меж дискреції прокурора та суду без шкоди для ефективності виконання прокуратурою покладеної на неї функції.

Постанова ВП ВС від 18.01.2023 у справі № 488/2807/17

Захищати інтереси держави повинні насамперед відповідні компетентні органи, а не прокурор.

Останній не повинен вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати компетентний орган, який може та бажає захищати інтереси держави.

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави у двох випадках:



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 повноваження здійснювати такий захист у спірних правовідносинах;



якщо немає органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах.

Постанова ВП ВС від 26.06.2019 у справі № 587/430/16-ц

Оскільки повноваження органів влади, зокрема і щодо здійснення захисту законних інтересів держави, є законодавчо визначеними, суд згідно з принципом *jura novit curia* («суд знає закони») під час розгляду справи має самостійно перевірити доводи сторін щодо наявності чи відсутності повноважень органів влади здійснювати у спосіб, який обрав прокурор, захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах.

Якщо підставою для представництва інтересів держави прокурор зазначив таку відсутність, цей довід прокурора суд повинен перевірити незалежно від того, чи надав прокурор докази вчинення ним дій, спрямованих на встановлення відповідного органу. Процедура, передбачена абзацами третім і четвертим частини четвертої статті 23 Закону України "Про прокуратуру" застосовується до 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 повноваження з такого захисту.

Постанова ВП ВС від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18

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.

Постанова ВП ВС від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18

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).

Постанова СП КГС ВС від 29.05.2025 у справі № 922/3727/19

Визначений частиною четвертою статті 23 Закону України «Про прокуратуру» обов'язок прокурора перед зверненням з позовом звернутись спершу до компетентного органу стосується звернення до органу, який надалі набуде статусу позивача.

У цій статті не йдеться про досудове врегулювання спору і, відповідно, вона не покладає на прокурора обов'язок вживати заходів з такого врегулювання шляхом досудового звернення до суб'єкта, якого прокурор вважає порушником інтересів держави і до якого як до відповідача буде звернений позов.

Постанова ВП ВС від 11.06.2024 у справі № 925/1133/18

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.

Постанова ВП ВС від 04.03.2026 у справі № 922/5241/21(1)

Звертаючись до суду з позовом, прокурор має визначити, на захист яких саме інтересів він звертається.

Прокурор, звертаючись з позовом, з метою оспорити передачу органом місцевого самоврядування майна у приватну власність особи, то залежно від того, на захист якого інтересу подано позов (**держави в цілому як власника чи територіальної громади як власника**), має бути визначено позивача і коло відповідачів.

Якщо прокурор вважає, що орган місцевого самоврядування незаконно розпорядився майном, **яке належить державі**, і внаслідок такої дії (рішення, правочину) органу місцевого самоврядування майно було відчужено особі, то держава в особі уповноваженого органу (або у виняткових випадках прокурор за відсутності такого органу або якщо орган не здійснює або неналежним чином здійснює захист інтересів і виконано вимоги статті 23 Закону України «Про прокуратуру») захищає права власника, витребовуючи відповідне майно у власність держави.

Особа, яка набула відповідне майно і від якої воно витребовується, є відповідачем за таким позовом.

Постанова ВП ВС від 04.03.2026 у справі № 922/5241/21(2)

В окремих випадках, якщо держава не є власником майна, однак має законний інтерес у знаходженні відчуженого майна у певного суб`єкта (територіальної громади), який його відчужив, вимоги прокурора можуть бути спрямовані на приведення сторін правочину з відчуження майна у стан до порушення цього інтересу.

З цією метою прокурор може позиватись про визнання недійсним відповідного правочину до його сторін (громади в особі органу місцевого самоврядування та набувача майна за правочином) та застосування наслідків недійсності правочину (реституцію), а якщо майно було відчужено далі іншій особі - також з віндикаційним позовом до цієї особи.

Якщо ж прокурор захищає **суто інтереси територіальної громади**, то вона в особі відповідного органу місцевого самоврядування є позивачем за таким позовом, навіть якщо за твердженням прокурора, саме внаслідок незаконних дій (рішення, правочину) цього органу порушено інтереси громади.

Постанова ВП ВС від 28.09.2022 у справі № 483/448/20

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.

При цьому слід мати на увазі, що вимогу про визнання недійсним договору може заявити як його сторона, так й інша заінтересована особа. Крім того, якщо земельна ділянка має одночасно декілька цільових призначень (наприклад, належить і до земель водного фонду як прибережна захисна смуга, і до земель природно-заповідного фонду, будучи частиною території чи об`єкта такого фонду), то залежно від підстав позову повноваження захищати інтерес держави у використанні такої ділянки за відповідним призначенням може належати різним суб`єктам (як органам державної влади, так і місцевого самоврядування).

Постанова ВП ВС від 20.06.2023 у справі № 633/408/18

Втручання у приватні права й інтереси має бути належно збалансованим із відповідними публічними (державними, суспільними) інтересами, із забезпеченням прав, свобод та інтересів кожного, кому держава гарантувала доступ до загальнонародних благ і ресурсів. У разі порушення рівноваги публічних і приватних інтересів, зокрема безпідставним наданням пріоритету правам особи перед правами держави чи територіальної громади, у питаннях, які стосуються загальних для всіх прав та інтересів, прокурор має повноваження, діючи у публічних інтересах, звернутися до суду, якщо органи державної влади, місцевого самоврядування, їхні посадові особи не бажають чи не можуть діяти аналогічним чином, або ж самі є джерелом порушення прав і законних інтересів територіальної громади чи загальносуспільних (загальнодержавних) інтересів.

У таких випадках відповідні органи можуть виступати відповідачами, а прокурор – позивачем в інтересах держави. За відсутності такого механізму звернення до суду захист відповідних публічних інтересів, поновлення колективних прав та інтересів держави, територіальної громади і її членів, захист суспільних інтересів від свавілля органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у значній мірі може стати ілюзорним. Так само відсутність зазначеного механізму може загрожувати недієвістю конституційної вимоги, згідно з якою використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Постанова КГС ВС від 25.09.2024 у справі № 922/3244/23

Щодо повноважень Держгеокадастру на звернення до суду

На підставі Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель" від 19.10.2022 внесено зміни до положень статей 6 та 10 Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель".

Зокрема, ці зміни визначають, що до компетенції центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин, входить забезпечення дотримання порядку визначення та відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, а також подання позовів до суду з метою визнання недійсними угод, укладених із порушенням законодавчих вимог щодо купівлі-продажу, ренти, дарування, застави та обміну земельних ділянок державної та комунальної власності.

Крім того, державним інспекторам у сфері контролю за використанням та охороною земель надано право звертатися до суду з позовами про відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, а також вимагати повернення самовільно зайнятих або тимчасово використаних земельних ділянок, строк користування якими завершився.

Відповідні зміни внесені також до Положення про державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15.

У такий спосіб станом на момент звернення Прокурора з позовом у цій справі (*про визнання недійсними договорів про встановлення строкового платного земельного сервіту та повернення земельних ділянок*) Держгеокадастр був наділений саме такими повноваженнями.



Постанова КГС ВС від 25.09.2024 у справі № 922/3244/23

Щодо повноважень Держгеокадастру на звернення до суду

Суди попередніх інстанцій не звернули увагу не тільки на відсутність у Держгеокадастру передбачених законодавством повноважень на самостійне звернення з відповідним позовом, а і недотримання Прокурором порядку та підстав для здійснення представництва в порядку статті 23 Закону України "Про прокуратуру" шляхом інформування компетентного органу про виявлені порушення з метою забезпечення його права на відповідне реагування.

Встановивши, що Прокурор не дотримався порядку повідомлення компетентного органу про виявлені порушення з метою забезпечення його права на відповідне реагування, а відтак і відсутність у нього правових підстав для здійснення представництва інтересів держави в особі Держгеокадастру вже після відкриття провадження у справі, зокрема з огляду на не підтвердження підстав представництва в порядку статті 23 Закону України "Про прокуратуру", суди повинні були залишити позов без розгляду, а не здійснювати розгляд заявленого у цій справі позову по суті, до чого помилково вдалися суди у даній справі внаслідок неправильного застосування положень статті 23 Закону України "Про прокуратуру".

На розгляд ВП ВС передано справу № 922/1414/20 (ухвала КГС ВС від 09.04.2026)

Підстава передачі:

виключна правова проблема щодо комплексного застосування положень статті 53 ГПК України (щодо визначення статусу прокурора як самостійного позивача у випадках, коли уповноважений орган є відповідачем у справі) та статті 226 ГПК України (щодо уніфікації процесуальних наслідків відсутності підстав для представництва інтересів держави прокурором)

- ❓ Чи має право прокурор звертатися до суду в інтересах держави (територіальної громади) у статусі самостійного позивача, якщо орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах (зокрема, орган місцевого самоврядування), є одночасно і учасником спірних правовідносин, і відповідачем у справі, оскільки саме його рішення чи дії оскаржуються як незаконні?
- ❓ Яким має бути процесуальний наслідок у разі, якщо суд після відкриття провадження у справі дійде висновку про відсутність визначених статтею 23 Закону України "Про прокуратуру" підстав для представництва прокурором інтересів держави: відмова у задоволенні позову по суті чи залишення позову без розгляду на підставі пунктів 1 або 2 частини першої статті 226 ГПК України?
- ❓ Чи підлягає судовому розгляду спір за позовом прокурора в інтересах територіальної громади до органу місцевого самоврядування в контексті того, що саме орган місцевого самоврядування представляє інтереси громади в межах своїх повноважень і приймає рішення від її імені, тобто фактично на розгляд суду передається приватноправовий спір між носієм місцевого самоврядування та органом місцевого самоврядування, який його представляє?

На розгляд ВП ВС передано справу № 399/296/25 (ухвала КЦС ВС від 18.03.2026)

Підстава передачі:

відступ від висновків, сформульованих у постанові КГС ВС від 28.01.2026 у справі №922/2555/21, про те, що якщо прокурор пред`явив позов про витребування нерухомого майна у недобросовісного набувача (останнього набувача), то приписи частини п`ятої статті 390 ЦК України, частини шостої статті 164, частини четвертої статті 174 ГПК України у такому випадку не підлягають застосуванню під час вирішення питання про прийняття позову до розгляду.

Колегія суддів вважає, що у справі необхідно зробити висновок щодо застосування частини п`ятої статті 390 ЦК України, частини четвертої статті 177, частини другої статті 185, частини чотирнадцятої статті 265 ЦПК України (частини шостої статті 164, частини другої статті 174, частини тринадцятої статті 238 ГПК України), та зазначити, що внесення органом державної влади, органом місцевого самоврядування або прокурором вартості спірного майна на депозитний рахунок суду є обов`язковою умовою для подальшого розгляду справи про витребування майна в останнього набувача; невчинення таких дій унеможливорює прийняття позовної заяви до розгляду безвідносно до посилань у позові на недобросовісність набувача.



Верховний
Суд

Дякую за увагу!