

УДК 349.415

Мартинюк Віола –

студентка 4 курсу юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Viola Martyniuk –

4th year student of Faculty of Law,
Taras Shevchenko National University of Kyiv
(60 Volodymyrska Street Kyiv Ukraine)

Реалізація прокуратурою функції представництва при здійсненні захисту порушених інтересів держави у сфері земельних відносин

Стаття присвячена дослідженню ролі інституту прокуратури у захисті земельних прав, свобод та законних інтересів шляхом реалізації функції представництва інтересів держави. Зосереджено увагу на таких проблемних аспектах представництва, як обґрунтованість підстав та особливості розрахунку строків позовної давності.

Ключові слова: прокурор, представництво, виключні випадки, інтерес держави, позовна давність.

Статья посвящена исследованию роли института прокуратуры в защите земельных прав, свобод и законных интересов при реализации функции представительства интересов государства. Внимание сосредоточено на таких проблемных аспектах представительства, как обоснованность участия прокурора и особенности расчета сроков исковой давности.

Ключевые слова: прокурор, представительство, исключительные случаи, интерес государства, исковая давность.

V. Martyniuk Prosecutor's Implementation of the Representative Function in the Protection of Violated State Interests in the Land Relations

The article is devoted to the investigation of the role of prosecutor's office in the protection of the land rights, freedoms and legitimate interests in the implementation of the representative function of the state interests. The main attention is focused on such problematic issues of the representation as the reasonableness of the prosecutor's participation in judicial execution and the specifics of calculating the period of the limitation of actions.

The author observes the court's interpretation of the exceptional cases of prosecutor's representation of the violated state interests. According to the Law of Ukraine "On the Public Prosecutor's Office" the prosecutor shall represent the state interests in exceptional cases. In particular, it is necessary to have a combination of two conditions with a possible alternative:

1. Violation or threat of violation of the state interests;

2. Absence of the appropriate authorized subject; non-exercise or improper exercise of authority by the last one.

The author has clarified the terms that are essential for understanding the limits of the function execution by the prosecutor's office, in particular "state interest", "improper exercise of authority", "non-exercise of authority". The conflict issues of the normative regulation are highlighted in this work.

It is summed in the article that the institute of prosecutor in representation of the state violated rights has not an alternative nature, but subsidiary.

The existence of a differentiated approach to calculating the period of the limitation of actions in proceeding involving the prosecutor as the claimant and as the person who legally have the right to protect the rights, freedoms and interests of other persons is established by the author.

Keywords: prosecutor, representation, exceptional cases, state interest, period of the limitation of actions.

Роль прокуратури у захисті земельних прав, свобод та законних інтересів зазнала значних змін у зв'язку із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру», який набрав чинності 15.07.2015. Функцію представництва було звужено, шляхом формалізації усього комплексу процесуальних та інших дій, які здійснюються прокурором у межах її реалізації.

Постановка проблеми. На практиці суди при розгляді справ за участю прокуратури займають суперечливу позицію щодо можливості представництва інтересів сторони у провадженні, що призводить до порушення принципу правової визначеності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження ролі інституту прокуратури у захисті земельних прав, свобод та законних інтересів шляхом реалізації функції представництва інтересів держави здійснювали Т.Є. Мироненко, А.А. Тогобіцька, О.Г. Кучер, А.А. Матвієць, В.С. Бабкова, І.І. Суховетрук, В.В. Плукар, І. Озеський, М.В. Руденко та інші.

Невирішені раніше проблеми. Вважаю за необхідне у статті зосередити увагу на таких двох проблемних аспектах представництва законних інтересів держави у суді прокурором, як обґрунтованість підстав та особливості розрахунку строків позовної давності.

Мета. Метою роботи є дослідження, на підставі порівняльно-правового аналізу судової практики 2016-2018 років та положень чинного законодавства, проблемних питань здійснення прокуратурою функції представництва.

Виклад основного матеріалу. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді обґрунтовано розглядається як міжгалузевий правовий інститут, який регулюється нормами Закону України «Про прокуратуру», ЦПК, КПК, КАС України, в основі якого лежить конституційне положення, відповідно до якого на прокуратуру України покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121 Конституції України). [12]

Прокурор може здійснювати представництво інтересів держави лише у виключних випадках. Зокрема є необхідною наявність сукупності двох умов з можливою альтернативою:

1. порушення **або** загрози порушення інтересів держави;

2. відсутність відповідного компетентного органу **або** нездійснення **чи** неналежне здійснення останнім владних повноважень.

При цьому прокурор повинен обґрунтувати наявність підстав такого представництва та надати докази на підтвердження того, що він попередньо повідомляв про це відповідні компетентні органи, які мали б самостійно захищати інтереси держави. Не долучивши доказів того, що до подання позовної заяви він повідомляв компетентний держорган про здійснення представництва його інтересів в суді, прокурор може отримати ухвалу суду про повернення такої заяви (п.4 ч. 4 ст. 185 ЦПК України).

Поняття **"інтересу держави"** є оціночним. Верховний суд висловлює позицію, що дефініція його на законодавчому рівні може призвести до необґрунтованого обмеження повноважень прокурора на захист суспільно значущих інтересів там, де це дійсно потрібно [5]. Тому прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту.

На практиці виникає питання щодо включення до «інтересів держави» реалізацію територіальними громадами, громадянами, юридичними особами права на землі комунальної та приватної форм власності.

Конституційний Суд України висловив позицію про те, що в основі інтересів держави 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[9].

Тобто позиція Конституційного Суду України передбачає розширене тлумачення поняття, не обмежуючи його виключно

відносинами щодо земель державної власності. Інтереси держави полягають у тому, щоб усі суб'єкти земельних відносин дотримувалися вимог чинного законодавства при здійсненні прав власника землі від імені Українського народу і набутті прав на неї.

Однією із ключових фігур при реалізації прокуратурою функцій представництва інтересів держави є уповноважений орган на здійснення захисту інтересів держави. Оскільки саме в особі цього органу суд здійснює представництво і лише у разі його відсутності – виступає самостійним позивачем.

Уповноваженим органом інтереси якого, прокурор може представляти може бути орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені повноваження щодо здійснення захисту порушених інтересів держави. Не допускається представництво прокурором інтересів держави в особі юридичної особи державної чи комунальної форми власності. Також не можливим є представництво інтересів держави в особі територіальної громади, оскільки вона не є уповноваженим суб'єктом на здійснення відповідних функцій[11].

Підстави представництва прокурором інтересів держави з'ясовуються насамперед судом першої інстанції у кожній справі, який має досить широкий розсуд (дискрецію) в оцінці підстав звернення прокурора. Проте законом встановлено 2 можливості **представництва прокурором інтересів держави:**

1. Відсутність здійснення захисту суб'єктом владних повноважень, що виявляється в пасивній поведінці суб'єкта владних повноважень, уповноваженого на здійснення захисту інтересів держави. Тобто факт порушення інтересів держави є відомим, посадові особи органу мають відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам за захистом до суду не звертаються. Прокурор повинен довести відсутність будь-яких активних дій та заінтересованості у здійсненні захисту інтересів держави.

2. Здійснення захисту неналежним чином виявляється в активній поведінці (сукупності дій та рішень), яка підлягає оцінці з огляду на встановлений порядок захисту інтересів держави, який серед іншого включає

досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, обрання способу їх захисту та ефективного здійснення процесуальних прав позивача[2].

Європейський Суд з прав людини неодноразово звертав увагу на участь прокурора в суді на боці однієї зі сторін як обставину, що може впливати на дотримання принципу рівності сторін. Оскільки прокурор або посадова особа з аналогічними функціями, пропонуючи задовольнити або відхилити скаргу, стає противником або союзником сторін у справі, його участь може викликати в однієї зі сторін відчуття нерівності [4].

Парламентська Асамблея Ради Європи у рекомендаціях зазначає, що при реалізації функцій органами прокуратури важливо забезпечити, щоб їх повноваження і функції обмежувалися сферою переслідування осіб, винних у скоєнні кримінальних правопорушень, і вирішення загальних завдань щодо захисту інтересів держави через систему відправлення кримінального правосуддя, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином уповноважені і ефективні органи[10].

Аналіз чинного законодавства, зокрема ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» та ч. 5 ст. 53 ГПК, ч. 5 ст. 53 КАСУ, ч. 5 ст. 56 ЦПК свідчить про наявність протиріч між зазначеними нормами. Остання передбачає розширення «виключності» представництва. Зокрема за **відсутності повноважень в уповноваженого органу щодо звернення до суду** прокурор представляє інтереси держави та набуває статусу позивача [8]. З урахуванням ролі прокуратури в демократичному суспільстві та необхідності дотримання справедливого балансу у питанні рівноправності сторін судового провадження розширене тлумачення випадків (підстав) для представництва прокурором інтересів держави в суді не відповідає принципу змагальності [10].

На практиці така ситуація складається із Держгеокадастром, який відповідно до Положення не наділений такими повноваженнями. Таким чином, орган, уповноважений державою на здійснення захисту інтересів у земельних правовідносинах є, проте наданих повноважень недостатньо для здійснення саме юрисдикційної форми захисту. Вважаю, що першочерговим для вирішення

колізії є усунення прогалин у нормативно-правових актах, що регулюють діяльність уповноважених органів, необхідно принаймні на нормативному рівні наділити суб'єктів достатнім обсягом повноважень. У такому разі необхідність зазначеного «розширення» зникне.

Таким чином захищати інтереси держави повинні насамперед відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор. Щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який всупереч вимог закону не здійснює захисту або робить це неналежно. У кожному такому випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом, і які є підставами для звернення прокурора до суду [2].

Окремим аспектом, що потребує з'ясування особливості застосування положень законодавства щодо **строків позовної давності** у разі участі прокурора в судовому розгляді справи.

Самостійною підставою для відмови в задоволенні позову, якщо судом буде встановлено, що право або охоронюваний законом інтерес особи дійсно порушені, є сплив строку позовної давності. Тенденції судової практики свідчать про зміну підходів у питаннях застосування позовної давності у справах, порушених за позовами прокурорів, із досить лояльних до більш суворих. Так, раніше Верховний Суд України висловлював думку, що перебіг позовної давності починається від дня, коли саме прокурор довідався або міг довідатися про порушення інтересів держави [13].

Однак Велика Палата Верховного Суду вважає, що якщо у передбачених законом випадках у разі порушення або загрози порушення інтересів держави з позовом до суду звертається прокурор від імені органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, позовну давність слід обчислювати з дня, коли про порушення права або про особу, яка його порушила, довідався або міг довідатися такий орган. Що стосується обчислення позовної давності у справах, де прокурор виступає із «самостійним» позовом, то позовна давність обчислюється від дня, коли про порушення свого

права довідався або міг довідатися саме прокурор [14].

Висновки.

1. Прокурор є **самостійним суб'єктом**, уповноваженим на здійснення захисту інтересів держави у суді шляхом представництва. Прокурор як посадова особа державного правоохоронного органу з метою реалізації встановлених для цього органу конституційних функцій вправі звертатися до суду із позовною заявою про захист інтересів держави, але не на загальних підставах, право на звернення за судовим захистом яких гарантовано кожному (стаття 55 Конституції України), а тільки тоді, коли для цього були виняткові умови, і у порядку визначеному законом.

2. **Якісним критерієм** здійснення повноважень прокурором є наявність порушених інтересів держави. **Поняття «інтерес держави»** полягає у тому, щоб усі суб'єкти земельних відносин дотримувалися вимог чинного законодавства при здійсненні прав власника землі від імені Українського народу і набутті прав на неї. Таке визначення охоплює широке і водночас чітко не визначене коло законних інтересів, які не піддаються точній класифікації, а тому їх наявність повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному конкретному випадку звернення прокурора з позовом.

3. Право на здійснення представництва інтересів держави у суді не є статичним, тобто не має обмежуватися тільки означенням того, у чийх інтересах діє прокурор, а спонукає і зобов'язує **обґрунтовувати** існування права на таке представництво з посиланням на фактичні обставини справи або, інакше кажучи, пояснити чому в інтересах держави звертається саме прокурор, а не органи державної влади, місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, які мають компетенцію на звернення до суду, але не роблять цього.

4. Прокурор відповідно до закону може представляти інтереси держави в суді лише у двох випадках. Перший виключний випадок передбачає наявність органу, який може здійснювати захист інтересів держави самостійно. прокурор набуває право на представництво, якщо відповідний суб'єкт владних повноважень не здійснює захисту або здійснює неналежно. У такому разі він реалізує повноваження від імені уповноваженого

суб'єкта. Другий - відсутність такого органу, що є підставою для здійснення прокурором захисту самостійно, у процесуальному статусі позивача.

5. З урахуванням ролі прокуратури в демократичному суспільстві та необхідності дотримання справедливого балансу у питанні рівноправності сторін судового провадження розширене тлумачення випадків (підстав) для представництва прокурором інтересів держави в суді не відповідає принципу змагальності. Тому вищезазначені колізії та прогалини законодавства потребують врегулювання.

6. Роль прокурора у сфері представництва інтересів держави у сфері земельних відносин має **субсидіарний** характер. Прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може і бажає захищати інтереси держави. Натомість органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері земельних відносин, охорони навколишнього

природного середовища та іншими повноваженнями самостійно повинні звертатися до суду з метою захисту прав, свобод та законних інтересів.

7. Стосовно розрахунку строку **позовної давності**, то у разі здійснення прокурором представництва інтересів держави в особі уповноваженого органу, розрахунок розпочинається саме з моменту, коли **компетентний орган**, інтереси якого представляє прокурор, дізнався або міг дізнатися про порушення інтересу держави. Якщо у передбачених законом випадках з позовом до суду звернувся прокурор в інтересах держави та набув статусу позивача, то позовна давність обчислюється від дня, коли про порушення свого права довідався або міг довідатись саме **прокурор**.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2. – Ст. 12.
2. Постанова Верховного Суду від 11.12.2018 р. у справі № 923/129/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78450523>.
3. Постанова Верховного Суду від 17.10.2019 у справі № 813/5094/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79354796>.
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Корольов проти Росії від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-99843>.
5. Постанова Верховного Суду від 22.01.2019 у справі № 806/1000/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73763984>.
6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40. – Ст. 492.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.
8. Господарський процесуальний кодекс від 06.11.1991. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
9. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 № 3-рп/99 зі справи за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – Ст. 35.
10. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи від 27.05.2003 р. № 1604 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/_com_split_1.pdf.
11. Постанова Вищого господарського суду від 14.03.2017 у справі № 916/2300/16 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65315322>.

12. Гузе К. А. Інститут представництва прокурором інтересів громадянина або держави в процесуальних галузях права / К. А. Гузе // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 113. – С. 254–261.
13. Ухвала Верховного Суду України від 25.04.2012 у справі № 6-15350вов10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24068115>.
14. Постанова Верховного Суду від 28.02.2019 у справі № 362/4877/16-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80183176>.

References:

1. Pro prokuraturu : Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady. – 2015. – No. 2 . – St. 12.
2. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 11.12.2018 r. u spravi № 923/129/17 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78450523>.
3. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 17.10.2019 u spravi No. 813/5094/13-a [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79354796>.
4. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi Korolov proty Rosii vid 01.07.2010 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99843>.
5. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 22.01.2019 u spravi No. 806/1000/17 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73763984>.
6. Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy vid 18.03.2004. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2004. – No. 40. – St. 492.
7. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2005. – No. 35. – St. 446.
8. Hospodarskyi protsesualnyi kodeks vid 06.11.1991. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1992. – No. 6. – St. 56.
9. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 08.04.1999 No. 3-rp/99 zi spravy za konstytutsiinym podanniam Vyshchoho arbitrazhnoho sudu Ukrainy ta Heneralnoi prokuratury Ukrainy shchodo ofitsiinoho tлумachennia polozhen statti 2 Arbitrazhnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy. // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. – 1999. – No. 15. – St. 35.
10. Rekomendatsiia Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy vid 27.05.2003 r. No. 1604 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://pravo.org.ua/files/_com_split_1.pdf.
11. Postanova Vyshchoho hospodarskoho sudu vid 14.03.2017 u spravi No. 916/2300/16 [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65315322>.
12. К. А. Huze, Instytut predstavnytstva prokurorom interesiv hromadianyna abo derzhavy v protsesualnykh haluziakh prava / К. А. Huze // Problemy zakonnosti. – 2011. – Vyp. 113. – Pp. 254–261.
13. Ukhvala Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 25.04.2012 u spravi No. 6-15350vov10 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24068115>.
14. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 28.02.2019 u spravi No. 362/4877/16-ts [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80183176>.