

Кулик Олег Ігорович,
кандидат юридичних наук, прокурор
Києво-Святошинської окружної прокуратури
ORCID ID 0000-0003-1195-9869

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРОРОМ В СУДІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В ОСОБІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У цій статті досліджено особливості здійснення представництва прокурором інтересів держави в особі територіальної громади в суді. Виявлено, що положення ст. 131¹ Конституції України, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» дають законодавчі підстави для представництва прокурором інтересів держави в особі територіальної громади в суді. Конкретизовано, що у разі, якщо діяння органу місцевого самоврядування суперечать інтересам територіальної громади, прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в особі територіальної громади як самостійний позивач, посилаючись на відсутність органу, до компетенції якого належать повноваження щодо захисту законних інтересів територіальної громади.

Ключові слова: прокурор, функції прокуратури, представництво, територіальна громада, інтереси держави.

Постановка проблеми. Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, а представницьким органом територіальної громади є сільські, селищні, міські ради, які здійснюють від її імені та в її інтересах функції і повноваження, визначені Конституцією та законами України (ст. 6.10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Водночас на практиці виникають ситуації, за яких діяння органів місцевого самоврядування суперечать інтересам територіальних громад. За таких умов питання представництва прокурором інтересів територіальних громад в суді набуває актуальності. Статистичні дані підкреслюють необхідність та ефективність представницької діяльності органів прокуратури. Зокрема, протягом 2020 р. органами прокуратури пред'явлено позовів на захист інтересів держави на загальну суму понад 43 млрд грн [1]. Водночас законодавство містить виключний перелік підстав для представництва прокурором інтересів держави, а аналіз цих підстав не дає однозначного розуміння, на яку з них варто посперечатися у разі представництва інтересів територіальної громади. Наведене викликає певні проблеми на практиці, що знижує результативність цієї функції прокуратури, і, поряд з іншими чинниками, негативно відбивається на діяльності органів прокуратури загалом.

Правова основа представництва прокурором інтересів держави в суді представлена положеннями актів матеріального і процесуального права. До перших

варто зарахувати насамперед Конституцію України та Закон України «Про прокуратуру», а до останніх належать норми процесуальних кодексів: ЦПК України, ГПК України, КАС України. При цьому законодавство у цій сфері не позбавлене прогалин, що стосуються, зокрема, підстав представництва прокурором інтересів держави в особі територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти представництва прокурором інтересів держави розглядалися в наукових працях українських правників. Зокрема, К. А. Гузе досліджував представництво прокурором інтересів громадянина або держави в цивільному судочинстві України [2]. В. В. Долежан аналізував перспективи збереження і розвитку судово-представницької функції прокуратури [3]. М. М. Стефанчук торкався питань удосконалення процесуального статусу прокурора як суб'єкта реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді [4]. Проте низка проблемних питань, які виникають нині при здійсненні представництва прокурором інтересів держави в особі територіальної громади в суді, залишився поза увагою науковців.

Наведене вище вказує на актуальність теми цієї статті.

Постановка мети. Метою статті є конкретизація підстав представництва прокурором інтересів держави в особі територіальної громади в суді.

Виклад основного матеріалу. На прокуратуру України покладається представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (ст. 131¹ Конституції України). Треба погодитися з думкою К. А. Гузе, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді – це самостійний процесуальний інститут, який складають взаємопов'язані норми цивільного процесуального права, а також адміністративного процесуального й господарського процесуального права, що регулюють однорідну групу суспільних відносин, які виникають між судом та прокурором, де останній, реалізуючи публічні (соціальні) основи судочинства, вчиняє процесуальні дії, спрямовані на захист інтересів держави у випадках, визначених законом [2, с. 15]. При здійсненні процесуальних форм реалізації функції представництва прокурор набуває процесуального статусу учасників судового процесу [4, с. 116]. Є. Безкровний зауважив, що при цьому прокурор не має домінуючого становища в судовому процесі, і його позиція не є вирішальною для винесення рішення у справі [5, с. 31].

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави у разі наявності однієї з підстав: 1) 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; 2) у разі відсутності такого органу (ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»).

Наприклад, у разі порушення органом місцевого самоврядування інтересів територіальної громади прокурору для підтвердження підстав для представниц-

тва інтересів держави необхідно довести наявність хоча б однієї з вищеперелічених підстав. Отже, треба проаналізувати, яку з підстав необхідно визначати прокурору для здійснення представництва в суді законних інтересів держави в особі територіальної громади.

Виходячи зі змісту рішення Конституційного Суду України від 08 квітня 1999 р. у справі № 1-1/99 поняття «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах» означає орган, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист інтересів держави. Таким органом, відповідно до ст. 6, 7, 13 та 143 Конституції України, може виступати орган державної влади чи місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади [6]. Т. Є. Мироненко та А. А. Тогобіцька зазначають, що в обґрунтуванні державного інтересу необхідно посилатися на відповідну норму закону, визначати орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [7, с. 138].

Під час свого дослідження О. Казак дійшла висновку, що прокурор, виявивши факт нездійснення або неналежним чином здійснення органом місцевого самоврядування захисту інтересів членів територіальної громади, хоча до компетенції цього органу належить такий захист, може звернутися з позовом в інтересах держави, що буде виражатися в інтересах частини Українського народу [8, с. 28]. Також В. В. Долежан зауважив, що інтереси держави безумовно охоплюються правами і свободами людини [2, с. 117].

Це дає підстави для висновку, що захист інтересів територіальної громади в такому разі збігається із інтересом держави, а тому положення ст. 131¹ Конституції України, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» дають законодавчі підстави для представництва прокурором інтересів держави в особі територіальної громади в суді.

Водночас посилення на першу підставу для представництва інтересів держави (якщо захист інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган місцевого самоврядування, до компетенції якого належать відповідні повноваження) видається помилковим з огляду на таке.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. А. О. Шевченко зазначає, що визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні стало важливим кроком на шляху утвердження демократичної правової держави та громадянського суспільства. Територіальна громада постає джерелом місцевої влади й основним суб'єктом місцевого самоврядування [9, с. 337].

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені

та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, законами України (ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Отже, територіальна громада делегує органу місцевого самоврядування повноваження від її імені, в її інтересах, виключно у спосіб та у межах повноважень, передбачених законом. Відтак здійснення органом місцевого самоврядування повноважень не у спосіб, передбачений законом, не може оцінюватися як вираження волі територіальної громади.

У разі, якщо діяння органу місцевого самоврядування суперечать інтересам територіальної громади, такий орган має бути визначений відповідачем. Відповідно прокурор не може звертатися до суду з позовом в інтересах органу місцевого самоврядування як органу, який не здійснює або неналежним чином здійснює захист інтересів територіальної громади, одночасно зазначаючи цей же орган місцевого самоврядування як відповідача. Відтак видається, що в такому разі прокурору треба посилатися на відсутність органу, до компетенції якого належать повноваження щодо захисту законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави.

На думку Н. М. Альошиної, правосуб'єктність територіальної громади реалізується як безпосередньо, так і через утворені органи місцевого самоврядування [10, с. 17]. Водночас територіальна громада не є окремою юридичною особою, зареєстрованою відповідно до вимог законодавства, з огляду на що позбавлена можливості самостійно захистити власні інтереси через звернення до суду, а тому прокурор повинен звертатися до суду з позовом як самостійний позивач, оскільки іншого органу (крім органу місцевого самоврядування, що допустив порушення), який би міг здійснити захист інтересів територіальної громади, не існує.

Таку ж правову позицію сформулював, зокрема, Верховний Суд у постанові від 25 вересня 2020 р. у справі № 921/341/19, де зазначено: «... оскільки захист інтересів держави в особі територіальної громади м. Тернопіль має здійснювати Тернопільська міська рада, проте, саме цей орган місцевого самоврядування визначено прокурором відповідачем з посиланням на те, що він вчинив протизаконні, на думку прокурора, дії, які порушують інтереси держави в особі територіальної громади м. Тернопіль, прокурором правомірно заявлено відповідний позов, а Тернопільську міську раду визначено одним із відповідачів у цій справі, позаяк іншого органу місцевого самоврядування, який би міг здійснити захист інтересів держави в особі територіальної громади м. Тернопіль, виходячи із спірних правовідносин, не існує. Отже, у судів попередніх інстанцій не було підстав вважати, що прокурор не обґрунтував порушення у справі інтересів держави, а також неправильно вказав на відсутність органу, уповноваженого на здійснення відповідних державних функцій, для захисту інтересів держави. Відтак суди не-

вірно застосували приписи п. 1 ч. 5 ст. 174 ГПК України та незаконно повернули позовну заяву прокурора через те, що він не має процесуальної дієздатності» [11]. Наведене підтверджує тезу, що прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в особі територіальної громади як самостійний позивач, посилаючись на відсутність органу, до компетенції якого належать відповідні повноваження.

Висновки. Проведене дослідження дає можливість для висновку, що положення ст. 131¹ Конституції України, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» дають законодавчі підстави для представництва прокурором інтересів держави в особі територіальної громади в суді.

Конкретизовано, що у разі, якщо діяння органу місцевого самоврядування суперечать інтересам територіальної громади, прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в особі територіальної громади як самостійний позивач, посилаючись на відсутність органу, до компетенції якого належать повноваження щодо захисту законних інтересів територіальної громади.

Список використаних джерел

1. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2020 р. *Офіс Генерального прокурора: офіційний вебсайт*. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stat_n_st?dir_id=114140&libid=100820&c=edit&c=fo# (дата звернення: 15.06.2021).
2. Гузе К. А. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в цивільному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 21 с.
3. Долежан В. В. Судово-представницька функція прокуратури: перспективи збереження і розвитку. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: у 2-х т.: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 трав. 2016 р.)*. 2016: Т. 2. С. 116–118. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/6342> (дата звернення: 15.06.2021).
4. Стефанчук М. М. Напрями вдосконалення процесуального статусу прокурора як суб'єкта реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 34(3). С. 115–121. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_34\(3\)_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_34(3)_31) (дата звернення: 15.06.2021).
5. Безкровний Є. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у суді в сучасних умовах. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 28–36. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/bezkrovnyj.pdf> (дата звернення: 15.06.2021).
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08 квітня 1999 р. № 3-рп/99. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text>

7. Мироненко Т. Є., Тогобіцька А. А. Особливості представництва прокурором у суді інтересів громадян і держави у галузі земельних відносин. *Публічне право*. 2013. № 3. С. 135–143. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_3_20 (дата звернення: 15.06.2021).
8. Казак О. Визначення прокурором підстав представництва інтересів держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. С. 26–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2017_1_6 (дата звернення: 15.06.2021).
9. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 332–343. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuds_2017_3_30 (дата звернення: 15.06.2021).
10. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 20 с.
11. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного господарського суду від 25 вересня 2020 р. у справі № 921/341/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91786472>

References

1. 2020 Annual Statistics Report of the Prosecutor General's Office. Available at: https://www.gp.gov.ua/ua/stat_n_st?dir_id=114140&libid=100820&c=edit&_c=fo#
2. Huze K. A. (2015). Predstavnytstvo prokurorom interesiv hromadianyna abo derzhavy v tsyvilnomu sudochynstvi Ukrainy [Representation of Interests of the Citizen or the State by Prosecutor in Civil Procedure of Ukraine]. Yaroslav Mudryi National Law University. Kharkiv, 21.
3. Dolezhan V. V. (2016). Sudovo-predstavnytska funktsiia prokuratury: perspektyvy zberezhenia i rozvytku [Judicial and Representative Function of the Prosecutor's Office: Prospects for Preservation and Development]. Proceedings of the Pravovi ta instytutsiini mekhanizmy zabezpechenia rozvytku derzhavy ta prava v umovakh yevrointehratsii (Odesa, 20.05.2016), 2, 116–118. Available at: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/6342>
4. Stefanchuk M. M. (2015). Napriamy vdoshkonalennia protsesualnoho statusu prokurora yak subiekta realizatsii funktsii predstavnytstva interesiv hromadianyna abo derzhavy v sudi [Directions of Improvement of Procedural Status of Prosecutor as a Subject of Realization of the Function of Representation of Citizen's or State's Interest in the Court]. *Naukovyi visnyk Uzhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Pravo*, 34(3), 115–121. Available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_34\(3\)_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_34(3)_31)
5. Bezkravnyi Ye. (2016). Predstavnytstvo prokurorom interesiv hromadianyna abo derzhavy u sudi v suchasnykh umovakh [Representation of Citizens and States Interests in Court by the Public Prosecutor Under Current Conditions]. *Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*, 2(1), 28–36. Available at: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/bezkravnyj.pdf>
6. Decision of the Constitutional Court of Ukraine on April 8, 1999 in the case No 3-rp/99. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text>
7. Myronenko T. Ie., Tohobitska A. A. (2013). Osoblyvosti predstavnytstva prokurorom u sudi interesiv hromadian i derzhavy u haluzi zemelnykh vidnosyn [Features attorney representation in court interests of citizens and the state in the sphere of land relations]. *Publichne pravo*, 3, 135–143. Available at http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_3_20

8. Kazak O. (2017). Vyznachennia prokurorom pidstav predstavnytstva interesiv derzhavy v sudi [Determination by a Prosecutor of the Grounds For Representation of The State Interests in Court]. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*, 1, 26–31. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2017_1_6
9. Shevchenko A. O. (2017). Pravova pryroda i status terytorialnoi hromady: doktrynalnyi aspekt [The Legal Nature and Status of the Local Community: the Doctrinal Aspect]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*, 3, 332–343. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2017_3_30
10. Alosyna N. M. (2014). Terytorialna hromada yak subiekt prava [Territorial gromada as the entity of law]. Yaroslav Mudryi National Law University. Kharkiv, 20
11. Judgement of the Commercial Cassation Court within the Supreme Court Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi Kasatsiinoho hospodarskoho sudu on September 25, 2020 in the case No 921/341/19. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91786472>

Oleh Kulyk. Representation of Territorial Community Interests in Court by the Public Prosecutor

The article focuses on the representation of territorial community interests in court by the public prosecutor. Territorial community delegates representation of its interest to the local governments. Local governments are obliged to act according to the law. Nevertheless, that local governments may act against the interests of territorial communities in some cases. Therefore, acting in such manner cannot be considered as an expression of the will of the territorial community.

In the light of the above, the issue of representation of territorial community interests in court by the public prosecutor becomes extremely relevant. At the same time, the legislation contains a list of grounds for the prosecutor to represent the interests of the state, and the analysis of these grounds does not provide an unambiguous understanding of which should be referred to in the case of representation of territorial community interests. This causes certain problems in practice, which reduces the effectiveness of this function of the prosecutor's office, and, among other factors, has a negative impact on the activities of the prosecutor's office as a whole.

It was found that the protection of the interests of the territorial community is in line with the interests of the state, and therefore Art. 131¹ of the Constitution of Ukraine, Art. 23 of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» provide legal grounds for the prosecutor to represent the interests of the state in the person of the territorial community in court.

The prosecutor may not represent the local government while suing the same local government as the defendant. Therefore, it was concluded that the prosecutor should refer to the absence of a body whose competence includes the authority to represent territorial communities.

Keywords: prosecutor, prosecutor's office functions, representation, territorial community, state interests.