

Спори за позовами прокуратури в інтересах держави



Олена Перцова
адвокат
радник АЕQUO



Функції прокуратури:

- ✦ підтримання публічного обвинувачення в суді,
- ✦ організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням,
- ✦ представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України

Прокурорський нагляд скасовано з 15 липня 2015 року

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, **у випадках та порядку, встановлених законом.**

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, **а також у разі відсутності такого органу.**

Наявність таких обставин обґрунтовується прокурором у порядку, передбаченому Законом.

Ст. 23 ЗУ «Про прокуратуру»

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.

Ст. 23 ЗУ «Про прокуратуру»

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.**

ст. 23 ЗУ «Про прокуратуру»

Процесуальні вимоги

У визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.

Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі:

- ✦ **обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави,**
- ✦ **необхідність їх захисту,**
- ✦ **визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також**
- ✦ **зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.**

Процесуальні вимоги

Невиконання цих вимог має наслідком застосування положень, передбачених статтею 174 ГПК України (повернення позовної заяви)

ст. 53 ГПК України

Суд повертає позовну заяву і додані до неї документи у разі, якщо відсутні підстави для звернення для звернення прокурора до суду в інтересах держави...

п. 4 ч.5 ст. 174 ГПК України

Інтереси держави та необхідність їх захисту

Судова практика

- ✦ **постанова КГС у складі ВС у справі №4/166 «Б» від 02 жовтня 2018**
- ✦ **постанова КГС у складі ВС у справі №923/129/17 від 5 грудня 2018**
- ✦ **постанова КГС у складі ВС у справі №924/1256/17 від 07 грудня 2018 (об'єднана палата)**
- ✦ **постанова КГС у складі ВС у справі №905/803/18 від 26 лютого 2019**

Судова практика

- ✦ прокурор може представляти інтереси держави в суді у виключних випадках, які прямо передбачені законом. Розширене тлумачення випадків (підстав) для представництва прокурором інтересів держави в суді не відповідає принципу змагальності
- ✦ положення п. 3 ч. 1 ст. 131-1 КУ відсилає до спеціального закону, яким мають бути визначені виключні випадки та порядок представництва прокурором інтересів держави в суді. Таким законом є ЗУ «Про прокуратуру»
- ✦ "інтереси держави" є оціночним поняттям. 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 та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Судова практика

- ✦ "інтереси держави" охоплюють 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.**
- ✦ **надмірна формалізація "інтересів держави", особливо у сфері публічних правовідносин, може призвести до необґрунтованого обмеження повноважень прокурора на захист суспільно значущих інтересів там, де це дійсно потрібно (аналогічна позиція викладена у постанові Верховного Суду від 25.04.2018 зі справи № 806/1000/17).**
- ✦ **право прокуратури на звернення до суду в інтересах уповноваженого суб'єкта, не може презюмуватися, як безспірне.**

Судова практика

Аналіз ЗУ «Про прокуратуру» дає підстави стверджувати, що прокурор може представляти інтереси держави в суді у 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 відповідні повноваження;
- ✳ у разі відсутності такого органу.

Перший "виключний випадок" передбачає наявність органу, який може здійснювати захист інтересів держави самостійно, а **другий** - відсутність такого органу.

Однак підстави представництва інтересів держави прокуратурою у цих двох випадках істотно відрізняються.

Судова практика

у першому випадку прокурор набуває право на представництво, якщо відповідний суб'єкт владних повноважень не здійснює захисту або здійснює неналежно.

- ✳️ **«не здійснення захисту»** виявляється в усвідомленій пасивній поведінці уповноваженого суб'єкта владних повноважень - він усвідомлює порушення інтересів держави, має відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам за захистом до суду не звертається.
- ✳️ **«здійснення захисту неналежним чином»** виявляється в активній поведінці (сукупності дій та рішень), спрямованій на захист інтересів держави, але яка є неналежною.
- ✳️ **«неналежність»** захисту може бути оцінена 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

Судова практика

- ✦ 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.
- ✦ **прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може і бажає захищати інтереси держави. Така правова позиція висловлена у постанові Верховного Суду від 20.09.2018 по справі № 924/1237/17.**

Судова практика

Постанова КГС у складі ВС у справі №4/166 «Б» від 02 жовтня 2018 року

Позов подано у зв'язку із тим, що із володіння держави незаконно вибуло майно – гідравлічна станція.

Ухвалою суду першої інстанції позов прокурора повернуто без розгляду. Постановою апеляції ухвалу скасовано, справу направлено на розгляд до суду першої інстанції.

ВС вказав, що внаслідок бездіяльності органу місцевого самоврядування право власності на гідравлічну споруду було набуто приватними суб'єктами господарювання.

Прокурор обґрунтував позовні вимоги тим, що міська рада **самостійно тривалий час не вживала заходів**, спрямованих на віднесення гідравлічної споруди до комунальної власності

Строки позовної давності

Строки позовної давності

Позиція Верховного Суду України 2014-2015 рр.

Відлік позовної давності має рахуватись з одного й того ж моменту: коли особа (державний орган), про порушення прав якого заявляється, довідалась про порушення своїх прав.

Строки позовної давності

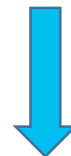
Постанова ВП ВС у справі №469/1203/15-ц від 22 травня 2018 року

Прокурор, який бере участь у справі, має обов'язки і користується правами сторони, крім права на укладення мирової угоди.

Аналіз наведених правових норм дає підстави для висновку про те, що положення закону про початок перебігу позовної давності поширюється й на звернення прокурора до суду із заявою про захист державних інтересів.

На такі позови поширюється положення [ст. 257 ЦК України](#) щодо загальної позовної давності, і на підставі ч. 1 [ст. 261 цього Кодексу](#) перебіг позовної давності починається від дня, коли **держава в особі її органів як суб'єктів владних повноважень довідалася або могла довідатися про порушення прав і законних інтересів.**

Висновки суду, що перебіг строку позовної давності починається з часу, коли Березанська РДА здійснила незаконну передачу земель, а не з часу, коли особа, право якої порушено, або прокурор, який звертається за захистом порушеного права, дізналися про таке порушення, - є помилковим.



Строки позовної давності

Постанова ВП ВС у справі №362/44/17 від 17 жовтня 2018 року

У постанові від 20.06.2018 р. у справі № 697/2751/14-ц ВП ВС дійшла висновку про те, що для вирішення питання про дотримання строку звернення до суду за захистом прав, суду слід встановити, коли прокурор дізнався чи міг дізнатися про порушення інтересів держави.

Вказаний висновок ВП ВС вважає за необхідне конкретизувати: позовна давність починає обчислюватися з дня, коли про порушення права або про особу, яка його порушила, довідався або міг довідатися прокурор, **у таких випадках**: 1) прокурор, який звертається до суду разі порушення або загрози порушення інтересів держави, довідався чи мав об'єктивну можливість довідатися (під час кримінального провадження, **прокурорської перевірки тощо**) про порушення або загрозу порушення таких інтересів чи про особу, яка їх порушила або може порушити, раніше, ніж орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах; 2) прокурор звертається до суду разі порушення або загрози порушення інтересів держави за відсутності відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені повноваження щодо захисту таких інтересів.

Строки позовної давності

Постанова КГС у складі ВС у справі №922/1425/17 від 14 серпня 2018 року

Порівняльний аналіз термінів "довідався" та "міг довідатися", що містяться в ст. 261 ЦК України, дає підстави для висновку про презумпцію можливості та обов'язку особи знати про стан своїх майнових прав, а тому доведення факту, через який позивач не знав про порушення свого цивільного права і саме з цієї причини не звернувся за його захистом до суду, недостатньо.

Для визначення моменту виникнення права на позов важливим є як об'єктивні (сам факт порушення права), так і суб'єктивні (особа дізналася або повинна була дізнатися про це порушення) моменти.

При цьому, за змістом ст. 261 ЦК України, законодавець виходить не тільки з безпосередньої обізнаності особи про факти порушення її прав, а й об'єктивної можливості цієї особи знати про ці факти.

Строки позовної давності

Постанова ВП ВС у справі №907/50/16 від 20 листопада 2018 року

Велика Палата Верховного Суду вважає, що доводи, викладені у касаційній скарзі, є необґрунтованими, оскільки статті [387](#), [388 Цивільного кодексу України](#) не містять положень про те, що приписи про позовну давність до правовідносин, що врегульовуються цими нормами права, не застосовуються, а положення [статті 268 цього Кодексу](#) не передбачають, що вимоги у цій справі відносяться до вимог, на які позовна давність не поширюється.

Практика ЄСПЛ

Принцип належного врядування

Принцип належного урядування

Рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України»

Принцип «належного урядування» передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб.

Принцип «належного урядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість (див. зазначене вище рішення у справі «Москаль проти Польщі» (Moskal v. Poland), п. 73).

Принцип належного врядування

Рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України»

Будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам (див. там само).

З іншого боку, потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу.

Іншими словами, державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків (див. зазначене вище рішення у справі «Лелас проти Хорватії» (*Lelas v. Croatia*), п. 74).

Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються



Дякую за увагу!

Олена Перцова

адвокат

радник АЕQUO