

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

ІЛЬНИЦЬКИЙ МАКСИМ ІГОРОВИЧ

(власноручний підпис студента)

Допускається до захисту:
завідувач _____ кафедри
господарського права,
к.ю.н. _____ Липницька Є.О.
« ____ » _____ 2020 р.

ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ
ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Спеціальність 081 Право

Магістерська робота

Керівник:
Липницька Євгенія Олександрівна,
доцент кафедри господарського права,
к.ю.н.

Оцінка: ____ / ____ / ____
(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК: _____
(підпис)

Вінниця – 2020

ЗАТВЕРДЖЕНО:

Керівник: Липницька Є.О.
доцент кафедри господарського права,
кандидат юридичних наук

« ____ » _____ 20 ____ р.

МАГІСТЕРСЬКЕ ЗАВДАННЯ студента 1 курсу СО «Магістр» групи «В», денного відділення спеціальності «Право» **ІЛЬНИЦЬКОГО МАКСИМА ІГОРОВИЧА**

1. Тема роботи: захист прокурором інтересів держави в сфері земельних відносин.

2. Строк надання студентом роботи керівнику: «21» листопада 2020 р.

3. Вихідні дані до роботи: наукова література, нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, практика застосування законодавства щодо підстав та способів захисту прокурором інтересів держави в сфері земельних відносин.

4. Робота виконується на базі: Адвокатського Об'єднання "МТА партнери".

5. Результати дослідження: узагальнення положень про захист прокурором інтересів держави у сфері земельних відносин, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення такого захисту.

6. Область застосування результатів роботи: наукова діяльність, діяльність прокурорів, судів, адвокатська діяльність.

Тема магістерської роботи зареєстрована № ____ « ____ » _____ 20 ____ р.

Ст. лаборант кафедри _____ (підпис)

УЗГОДЖЕНО

« ____ » _____ 201 ____ р.

В. о. зав. кафедри
господарського права

Є.О. Липницька

АНОТАЦІЯ

Ільніцький М.І. Захист прокурором інтересів держави в сфері земельних відносин. Магістерська робота. Кафедра господарського права юридичного факультету, Донецький національний університет імені Василя Стуса Міністерства освіти і науки України, Вінниця, 2020. – 70 с.

У роботі досліджено поняття та зміст інтересів держави в сфері земельних відносин, охарактеризовано правовий статус прокурора в сфері захисту інтересів держави, проаналізовано підстави, форми та порядок захисту інтересів держави прокурором в сфері земельних відносин, запропоновано шляхи удосконалення такого захисту.

Ключові слова: інтерес держави, земельні відносини, способи захисту, форми захисту, земельна ділянка, позовна давність, підстави представництва, порядок захисту.

Бібліограф.: 59 найм.

SUMMARY

Ilnitsky M.I. The Protection of the State's Interests in the Field of Land Relations by the Prosecutor. Master thesis. Commercial law department of Law Faculty Vasyl' Stus Donetsk National University Ministry of Education and Science of Ukraine, Vinnitsa, 2020. – 70 p.

The concept and content of the state interests in the field of land relations are studied, the legal status of the prosecutor in the field of state interests protection is characterized, the grounds, forms and procedure of state interests protection by the prosecutor in the field of land relations are analyzed.

Key words: interest of the state, land relations, methods of protection, forms of protection, land plot, statute of limitations, grounds of representation, order of protection.

Bibliography: 59 items

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. Поняття та зміст інтересів держави в сфері земельних відносин	9
РОЗДІЛ 2. Правовий статус прокурора в сфері захисту інтересів держави.	21
РОЗДІЛ 3. Підстави захисту інтересів держави прокурором в сфері земельних відносин.	27
РОЗДІЛ 4. Форми захисту інтересів держави в сфері земельних відносин.	35
РОЗДІЛ 5. Способи захисту інтересів держави в сфері земельних відносин.	43
РОЗДІЛ 6. Порядок захисту інтересів держави в сфері земельних відносин	51
ВИСНОВКИ	59
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ	64
ДОДАТКИ	71
А Тези доповіді	
Б Декларація	

ВСТУП

Актуальність теми. Одним із пріоритетів національних інтересів України є інтеграція нашої держави в європейський простір. Процес ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом став потужною рушійною силою, зокрема, щодо відповідності вітчизняної прокуратури вимогам європейських стандартів.

Однак – процес реформування органів прокуратури, який розпочався з 2014 року значно змінив не тільки систему прокуратури, але й сам зміст її діяльності. Протягом останніх років все більшої актуальності набуває здійснення прокурорами представництва та захисту інтересів держави в сфері земельних відносин.

Положення статті 14 Конституції України, частина 1 стаття 1 Земельного кодексу України (ЗК України) відповідно до яких земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, створили передумови для зміцнення законності та правопорядку в галузі земельних відносин, у зв'язку з чим виникає потреба у комплексному дослідженні положень щодо правового регулювання, змісту та особливостей захисту інтересів держави у сфері земельних відносин прокуратурою.

Разом з тим, в процесі дослідження сталої судової практики спостерігається неоднакове застосування судами положень законодавства або відсутність згаданих положень, що свідчить про наявність прогалини в законодавстві.

Зокрема, перш за все варто відмітити відсутність чіткої визначеності поняття «державний інтерес». На практиці працівникам органів прокуратури щоразу доводиться в індивідуальному порядку доводити наявність згаданого інтересу та безпосередньо факт його порушення, що в умовах відсутності чіткого визначення поняття або критеріїв, провокує складнощі в процесі захисту порушених прав та інтересів держави.

По-друге, одним з ефективних способів захисту прокурором порушених прав та інтересів держави являється пред'явлення позову. Тут слід відмітити, що враховуючи специфічний характер представництва органами прокуратури інтересів держави, що часто полягає в вступі в справу на стадії, коли порушення вже фактично відбулось, прокурор нерідко зіштовхується із проблемою, коли загальні строки позовної давності пропущені. За таких умов важливою практичною проблемою являється момент початку відліку строків позовної давності для звернення із позовом до суду працівниками органів прокуратури.

Також в процесі дослідження проблематики теми, було встановлено, що в процесі представництва в суді органами прокуратури, представники останньої часто застосовують неефективні способи захисту порушених прав та інтересів держави, що доповнюється проблемами із визначенням підстав такого представництва. Суди по-різному тлумачать ст.23 Закону України "Про прокуратуру", в якій перелічені підстави представництва. Зокрема актуальною проблемою в даному правовому аспекті можна виділити процедуру доведення обставин та надання доказів, які можуть слугувати свідченням неналежного здійснення органами державної влади або ОМС власних повноважень, а також необхідність доказування відсутності належного органу (в разі представництва на цій підставі).

Не можна не відмітити, що враховуючи стрімкий процес реформування органів прокуратури з 2014 року, що пов'язане із кардинальною зміною спеціального законодавства, знову актуальним є питання визначення правового статусу прокурора, в тому числі під час представництва в суді.

Також слід звернути увагу на процесуальні моменти представництва прокурором державних інтересів в суді, зокрема щодо форм та способів захисту прокуратурою інтересів держави, питання юрисдикції певних категорій спорів та інші.

Таким чином, враховуючи усе вище сказане, можна стверджувати про актуальність тематики даного дослідження та її важливе значення в

встановленні та дослідженні проблем представництва органами прокуратури інтересів держави в сфері земельних відносин з подальшою пропозицією варіантів їх усунення.

Теоретична основа дослідження ґрунтується на працях і висновках таких учених, а головню: П.М. Каркач, М.М. Карпова, К.А. Кашаєва, .В. Корняткова та низка інших вчених, які досліджували дану тематику.

Нормативною основою магістерського дослідження є міжнародно-правові норми, Конституція України, земельне законодавство України, практика Верховного Суду.

Метою дослідження є узагальнення положень про захист прокурором інтересів держави у сфері земельних відносин, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення такого захисту.

Для досягнення сформульованої мети було поставлено і вирішено наступні завдання дослідження:

- визначити поняття та зміст інтересів держави в сфері земельних відносин;
- дослідити та охарактеризувати правовий статус прокурора в сфері захисту інтересів держави;
- проаналізувати підстави захисту інтересів держави прокурором в сфері земельних відносин;
- дослідити форми та способи захисту інтересів держави в сфері земельних відносин;
- проаналізувати порядок здійснення захисту інтересів держави в сфері земельних відносин, визначити проблеми та шляхи вдосконалення такого захисту

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час здійснення прокурором захисту інтересів держави в сфері земельних відносин.

Предмет дослідження – захист прокурором інтересів держави в сфері земельних відносин.

Методи дослідження. Для досягнення визначеної мети і поставлених завдань було використано загальнонаукові (системний, аналізу і синтезу) і спеціальні (порівняльно-правовий, метод тлумачення правових норм) методи наукового пізнання.

Результатом дослідження є узагальнення положень про захист прокурором інтересів держави в сфері земельних відносин, а також розробка пропозицій щодо удосконалення такого захисту, а саме:

конкретизовано визначення поняття «інтересу держави в сфері земельних відносин» та виділено ознаки такого інтересу;

узагальнено правовий статус прокурора під час здійснення ним захисту інтересів держави в сфері земельних відносин;

узагальнено підстави, способи, порядок захисту прокурором інтересів держави в сфері земельних відносин;

систематизовано форми захисту інтересів держави в сфері земельних відносин.

Розроблені в роботі висновки та пропозиції можуть бути використані при розробці нормативно-правових актів, спрямованих на усунення перелічених проблем, а також в процесі безпосереднього здійснення представництва в судах, зважаючи на обширне дослідження в роботі сталої судової практики.

Підготовлено тези доповіді на науково-практичну конференцію за темою «Підстави представництва інтересів держави прокурором в сфері земельних відносин: аналіз судової практики» (Додаток А).

Структура магістерської роботи складається із вступу, шести розділів. Загальний обсяг магістерської роботи складає 68 сторінок друкованого тексту. Робота містить також список використаної літератури із 59 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У сучасній Україні поняття «державний інтерес» активно використовується у положеннях чинного законодавства України.

Не виключенням стали положення земельного права. Мова про державний інтерес в контексті земельних правовідносин частіше за все виникає у контексті реагування на порушення земельного законодавства у сфері земельних відносин є звернення до суду (заявами, поданнями) про захист прав і законних інтересів держави.

Розуміння природи поняття інтерес держави та зміст цього інтересу неможливо без системного підходу до розуміння проблематики самого питання.

Учені цілком справедливо зазначають, що поняття «інтерес» є фундаментальним, у зв'язку з чим його неможливо охопити однією дефініцією [1].

Мало того, дане визначення цілком і повністю залежить від актуальної державної політики та правового вектору країни, що безумовно, являється змінними категоріями.

В.Я. Тацій надає визначення категорії «інтерес», яку вважає об'єктивно соціальним феноменом, поява якого обумовлює функціонування суспільних відносин. У зв'язку із зазначеним, інтерес – не складова частина структури суспільних відносин, а самостійне явище [2, с. 75]. С. Михайлов визначає інтерес у широкому розумінні як потребу суб'єктів суспільних відносин закріпити в юридичній формі гарантії реалізації та захисту їх інтересів, а також найбільш об'єктивне відображення вказаних інтересів у нормах права [3, с. 87].

Інтерес є загальним проте не однорідним поняттям. Тому в контексті визначення поняття державний інтерес потребує встановлення співвідношення цього поняття із категорією публічний та приватний інтерес.

Існує безліч визначень публічного і приватного інтересів: публічний інтерес складається з інтересів держави, її органів і посадових осіб, а також інтересів суспільства, тоді як приватний інтерес це завжди інтереси окремих осіб (А. А. Нечай); публічний інтерес – це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування і розвитку (Н. Ю. Пришва); публічним є все, що стосується благ та інтересів спільноти, а приватним – усе, що стосується благ та інтересів кожного з її учасників (А. С. Рабинович) [4, с. 172; 5, с. 42].

Тобто, в згаданому вище визначенні встановлюється кореляція між видом інтересу та колом суб'єктів, на які він поширюється.

Більш розгорнуту характеристику публічного і приватного інтересів запропонували Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко. Вони вважають, що приватні інтереси – це ті, що задовольняються власними, винятково інтелектуальними діями і операціями (наприклад, внутрішнє, необ'єктивовуване сповідання певної віри), а також ті, що задовольняються власними фізичними діями, але такими, що не оприлюднюються. При цьому, продовжують вчені, такі інтереси не піддаються державно-юридичному регулюванню. На противагу приватним інтересам публічні інтереси поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства [6, с. 36].

Галуцько В.В. розглядає публічний інтерес як важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [7, с. 182].

Отже, публічним інтересом вважають лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства.

В контексті цього питання, варто звернути увагу на думку Ю. Тихомирова, який вказує, що поняття та зміст публічного інтересу неможливо

вмістити в єдиному понятті через його багатогранність, оскільки, по-перше, складно забезпечити вичерпну повноту й точність його вираження з пізнавального погляду; по-друге, суперечливість і динаміка розвитку політичної та економічної сфер, багатфакторність впливу, рухливість суспільної поведінки ускладнюють виявлення параметрів публічного інтересу. Науковець визначає три види публічного інтересу: державний, територіальний, суспільний. Із вказаної класифікації публічний державний інтерес – це інтерес соціальної спільноти, що визнаний та задоволений державою [8, с. 234].

Таким чином, публічним державним інтересом є визнаний державою інтерес соціальної спільноти щодо якого державою встановлюють певні заходи правової охорони та захисту від можливих порушень. Порушення такого інтересу є посяганням на самі засади правопорядку у певній сфері суспільного життя, які врегульовані нормативно-правовими актами, які містять норми, що встановлюються, охороняються та санкціонуються державою в інтересах усього суспільства. Тому будь-яке посягання на встановлений правопорядок можна розцінювати як порушення публічного інтересу держави.

Отже, «інтерес держави» є одним із видів публічного інтересу, що є визнаний та задоволений державою і по відношенню до якого держава взяла на себе обов'язок забезпечувати певну правову охорону.

Не менш дискусійним питання розкриття змісту державного інтересу є і на практиці. Зокрема, спробу розкрити поняття «державний інтерес» було зроблено у рішенні Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. у справі № 1-1/99 щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). Зокрема, у пункті 2 цього рішення вказано, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин, адже в їх

основі 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, с. 234].

Крім того, у пункті 4 наведеного вище рішення зазначено, що інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді.

Проте, держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств [10, с. 22].

У зв'язку з цим, суд дійшов цілком логічного й справедливого висновку, що дефініція «інтереси держави» є оціночним поняттям, з огляду на що прокурор у кожному конкретному випадку самотійно 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 [11, с. 23].

На думку Л. Р. Наливайко та О. Р. Малої, найбільш доцільно визначити «інтереси держави» як закріплену Конституцією та законами України, міжнародними договорами (іншими правовими актами) систему фундаментальних цінностей у найбільш важливих сферах життєдіяльності українського народу і суспільства (політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та ін.). З викладеного випливає, що саме соціальна цінність тих чи інших суспільних відносин, яка визначається суспільством і державою, складає найважливіший елемент поняття «державний інтерес» [12, с. 206-219].

Із вказаним визначенням поняття "державний інтерес" варто погодитися, адже поняття порушення інтересу держави корелюється із поняттям порушення найбільш основних та засадничих соціальних цінностей обов'язок гарантувати та охороняти, які було взято на себе державою. В такому випадку будь-які незаконні посягання, які прямо порушують інтерес держави, який полягає у забезпеченні певної цілісності та стабільності в правовому регулюванні суспільних відносин, можуть бути захищені в інтересах держави, яка в свою чергу виступає представником інтересів усього суспільства та гарантом охорони публічного інтересу у певній сфері.

Тож, визначаючись з порушенням конкретного державного інтересу, необхідно мати на увазі той факт, що поняття «державний інтерес», «порушення інтересів держави», а тим більше «загроза порушень інтересів держави» за межами свого семантичного змісту є доволі широкими, що покладає на прокурора як представника держави обов'язок довести суду ґрунтовність своєї позиції щодо наявності підстав для представництва інтересів держави та пояснити факт порушення інтересів держави у кожному конкретному випадку [13, с. 27].

Виконати вказані дії прокурор як представник держави може лише за умови чіткого розуміння змісту інтересу держави у кожній конкретній сфері суспільних відносин.

В цьому ключі потрібно чітко встановити межі публічного та приватного у сфері земельних відносин, що дасть можливість чітко визначити межі інтересів держави у вказаній сфері.

Погоджуємося із твердженням О. М. Вінник, яка аналізуючи взаємозв'язок публічних та приватних інтересів у сфері земельних відносин зазначає, що саме в цій сфері реалізація публічних інтересів є умовою для реалізації приватних інтересів[14, с. 12-37].

Правомірність твердження про органічне поєднання інтересів у забезпеченні земельних прав впливає з аналізу національного законодавства.

Окрім того, положення стаття 14 Конституції України гарантують та забезпечують право власності на земельні ділянки, що надає здатність його набуття різним суб'єктам виключно згідно із законом.

За таких умов очевидним є те, що положення даної статті прийнятті для забезпечення в першу чергу приватних інтересів, але в ефективному та безпечному використанні цього нерухомого майна (земельної ділянки) заінтересований кожний суб'єкт суспільства в цілому, таким чином, чітко спостерігається відображення інших ключових принципів використання майна, визначених у ч. 3 ст. 13 та ч. 7 ст. 41 Конституції України, а саме: «власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству», «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. [15].

Вища цінність земель відображена на конституційному рівні. Зокрема, стаття 14 Конституції України та стаття 1 Земельного кодексу України проголошують землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [15, 16].

Публічний інтерес держави у сфері земельних відносин пояснюється насамперед тим, що він пов'язаний з найважливішими потребами суспільства та їхнім забезпеченням у певній сфері суспільних відносин.

Що стосується земельних відносин варто звернути увагу на особливу роль держави як суб'єкта земельних правовідносин. Як переконливо зазначає М. В. Шульга, переважна більшість земельних правовідносин є тристоронніми у зв'язку з тим, що їх обов'язковим учасником виступає держава в особі її уповноважених органів, які зобов'язані реалізувати відповідні функції й повноваження у сфері регулювання земельних відносин, раціонального використання, відтворення та охорони земель та ін. [17, с. 51].

Будучи учасником земельних правовідносин та з метою забезпечення охорони публічного інтересу держави у сфері земельних правовідносин, держава здійснює заходи з реалізації публічного інтересу безпосередньо або

встановленням нормативних приписів, обмежень, заборон, які регламентують діяльність суб'єктів права.

Саме тому досліджуваним земельним відносинам насамперед притаманна ознака публічності: з одного боку, держава, діючи в інтересах особи, забезпечує її земельні права, а з другого, – вона як гарант повинна забезпечити здійснення єдиного порядку оформлення переходу прав на земельну ділянку, визнання факту їх виникнення, зміни чи припинення, гарантувати відповідність земельної документації вимогам законодавства тощо та з метою забезпечення об'єктивних потреб усього суспільства щодо пріоритетності вимог екологічної безпеки, раціонального використання та охорони земель [17, с. 52].

Тому серед інститутів земельного права особливе місце посідає правовий інститут охорони земель [18, с. 102–104.].

Нормативною основою для формування засад та правової бази цього інституту слугують норми Основного закону України, які закріпили положення, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14 Конституції України) [15].

Інститут правової охорони земель як комплекс норм земельного права в першу чергу спрямований на закріплення конкретних обов'язків суб'єктів земельних відносин щодо забезпечення належної охорони земель та їх раціонального використання (регулятивна функція інституту охорони земель), а також на попередження та запобігання будь-яких порушень у сфері охорони земель (охоронна функція інституту охорони земель) [19, с. 62-64].

Визначаючи роль та основні функції цього інституту земельного права, варто звернути увагу на позиції, які вже було викладено у доктрині.

О. А. Вівчаренко вказує на те, що інститут охорони земель містить відправні положення та принципи, дія яких поширюється на всі або більшість урегульованих земельним правом відносин і належить до Загальної частини земельного права та надає спрямованості змісту та складу інших інститутів цієї галузі права [20, с. 87].

На думку науковця основними функціями інституту правової охорони земель є регулююча, стимулююча, контрольна та примусова. Регулююча є втіленням регулятивної статичної функції, оскільки спрямована на встановлення прав та обов'язків суб'єктів земельних відносин у сфері здійснення охорони земельних ділянок. Стимулююча функція є втіленням регулятивної динамічної функції земельного права, яка спрямована на здійснення впливу на суб'єктів земельних відносин з метою досягнення ними позитивного результату щодо раціонального та екологічно ефективного використання земельних ділянок. Контрольна функція своєю чергою спрямована на моніторинг наявних порушень у сфері охорони земель та у подальшому їх запобіганню. Примусова функція є нічим іншим аніж охоронною функцією права [20, с. 88].

Таким чином, інститут правової охорони земель формують загальні норми земельного права, які носять засадничий характер та визначають напрямки охорони земель у межах України, а також спеціальні норми, які регламентують порядок здійснення охорони конкретних цільових категорій земельних ділянок.

Відповідно до частини 1 статті 164 ЗК України охорона земель включає: обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; збереження природних водно-болотних угідь; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь [21, с. 467-468].

Для практичної реалізації засад охорони державою здійснюється ряд заходів щодо контролю за використанням та охороною земель, який полягає в

забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України, згідно статті 187 ЗК України.

У межах земельного права варто також виокремлювати інститут захисту та відновлення порушених земельних прав. У доктрині земельного права вказаний інститут також іменується як інститут вирішення земельних спорів. Цей інститут є захисним інститутом земельного права, бо його норми спрямовані на захист та відновлення порушених прав суб'єктів земельних відносин (землекористувачів, землевласників) шляхом приведення земельної ділянки у попередній стан, усунення перешкод у користуванні земельною ділянкою, визнання прав на земельну ділянку тощо [22, с. 90; 23, с. 134].

Як вбачається із норм чинного ЗК України [16], вирішення земельних спорів може здійснюватися у судовому та досудовому порядку. Цей інститут має міжгалузевий характер, що зумовлено відсутністю уніфікованого процесуального законодавчого акту, який би регулював порядок вирішення земельних спорів. Як наслідок, при регулюванні цих відносин застосовуються норми суміжних процесуальних галузей права, а саме: Цивільного процесуального кодексу України [23], Кодексу адміністративного судочинства України [24], Кримінального процесуального кодексу України [25], Господарського процесуального кодексу України [26].

Таким чином, інститут охорони та інститут захисту прав учасників земельних правовідносин втілює в собі засади правового регулювання вказаної сфери і забезпечення реалізації цих положень в першу чергу становить саме публічний державний інтерес.

В контексті визначеного варто погодитися із думкою Л.В. Ришкової, яка визначає, що забезпечення правової охорони землі, яка на конституційному рівні визнана основним національним багатством та забезпечення охорони прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин зумовлює необхідність застосування публічно-правових засобів для забезпечення виконання цих положень. Публічно-правові приписи

в земельному праві стосуються компетенції державних органів управління у сфері регулювання земельних відносин, визначення цільового призначення земель, встановлення категорії земель тощо [27, с. 253].

Вказане дає змогу прослідкувати певний зв'язок між інтересом держави та відповідними державними органами та реалізацією ними своїх функцій у певній сфері суспільних відносин. В цьому контексті лише опосередковано, проте звернемо увагу на висновок Об'єднаної палати Касаційного господарського суду у постанові від 7 грудня 2018 року у справі № 924/1256/17 в якій суд здійснюючи тлумачення ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» у системному зв'язку з положеннями процесуального законодавства, зазначив, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави у двох випадках:

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 повноваження здійснювати такий захист у спірних правовідносинах;

2) 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 [28].

Вказане наводить на висновок, що інтерес держави у сфері земельних відносин завжди пов'язаний з тими земельними відносинами, де безпосереднім учасником є держава, або з тими земельними відносинами, де на органи державної влади та місцевого самоврядування покладено обов'язок вкладати та реалізовувати певні напрями загальнодержавної земельної політики.

Аналізуючи зміст інтересів держави у сфері земельних правовідносин варто звернути увагу на положення внутрішньої вказівки Генеральної прокуратури України № 13 від 31.01.2011 року відповідно до якої захист інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин одним пріоритетних

напрямів прокурорської діяльності, який здійснює шляхом представницьких та кримінально правових засобів прокурорського реагування на порушення закону [29].

Отже, із зазначеного вище можна дійти висновку, що поняття «інтерес держави» можна інтерпретувати як один із типів публічного інтересу, до якого держава взяла обов'язок сформувати та забезпечити систему правової охорони. Що стосується інтересів держави безпосередньо у сфері земельних відносин, то тут слід зазначити, що в її основі лежить потреба здійснювати державну охорону землі, що є основним національним багатством країни.

Таким чином, інтерес держави у сфері земельних правовідносин можна визначити як один з видів публічного інтересу, що полягає в прагненні держави забезпечити захист та дотримання прав та інтересів суб'єктів суспільних відносин щодо основного національного багатства (землі) та реалізується шляхом безпосередньої взаємодії із учасниками земельних відносин або шляхом встановленням нормативних приписів, обмежень, заборон, які регламентують діяльність суб'єктів права.

Разом з тим, варто відмітити, що зважаючи на широке коло суспільних відносин, що включає в себе поняття «державний інтерес», а також те, що форма державного правління, як і вектори політичного та правового розвитку постійно змінюються, тому фактично неможливо визначити чітко та єдиновірне формулювання, яке б дало остаточну змогу прокурору на практиці його використовувати під час обґрунтування підстав представництва. Саме тому, більш доречним є виділення конкретних ознак даного явища, наявність яких є обов'язковими, для того, щоб певні суспільні відносини або інтереси вважались «державними інтересами».

До таких ознак можна віднести перш за все те, що державні інтереси включають в себе інтереси широкого кола суб'єктів, тобто в межах усієї держави та становлять стратегічну важливість в державній політиці в цілому.

Що стосується земельних відносин, то можна визначити, що оскільки земля є основним національним багатством, то незалежно від того, що умовна

земельна ділянка знаходиться у приватній власності конкретного суб'єкта, збереження її родючих властивостей та інших характеристик підпадає під категорію «державного інтересу».

Тому з метою забезпечення охорони державного інтересу у сфері земельних правовідносин, держава встановлює певні нормативні приписи, обмеження, заборони, які регламентують діяльність суб'єктів права у сфері використання та охорони земель, що становить основу загальнодержавної земельної політики та основу змісту державного інтересу у сфері земельних правовідносин.



РОЗДІЛ 2

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

При визначенні процесуального статусу прокурора безпосередньо під час здійснення ним представництва в суді, слід враховувати ту функцію, що покладається на нього законом, а також коло об'єктів, на захист яких спрямована його діяльність як учасника процесів.

Конституційно-правова реформа 2016 року зумовила зміну конституційно-правового статусу прокуратури відповідно до європейських стандартів. Крім того, проведення судово-правової реформи є важливою передумовою євроінтеграційної стратегії України. Згідно із Угодою про 4 асоціацію між Україною та ЄС (2014 р.), у рамках їх співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки, надається особливе значення зміцненню судової влади, підвищенню її ефективності, гарантуванню її незалежності та неупередженості.

Після проведення конституційної реформи та прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» було остаточно визначено коло функцій, які покладено на прокуратуру [30].

Згідно ч. 1 ст. 2 цього Закону на прокуратур покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [30].

На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

На рівні конституційних основ в українському законодавстві було закріплено здійснення представництва інтересів держави у суді у позакримінальній сфері як функцію прокуратури. В контексті вказаної функції варто звернути увагу на зміст поняття представництво як складової вказаної функції, яке відповідно до внесених у законодавство змін набуло нового значення.

З цього приводу В.В. Плукар та М.К. Дімітров справедливо відзначають, що участь прокурора в цивільному та господарському (арбітражному) процесі, яка носила наглядовий характер, не можна зіставляти з функцією представництва інтересів держави в суді, оскільки така діяльність прокурора має інший зміст і характер, хоча кардинально новим і незнайомим напрямом діяльності для прокуратури вона не є. Можна сказати, що завдання у них однакові – забезпечення законності, захисту прав і свобод, інтересів держави і суспільства, проте підстави, форми і методи реалізації представницької функції відповідають демократичним засадам організації державної діяльності в цій сфері, зокрема, принципам змагальності і диспозитивності [31, с. 160-162].

Щодо представництва інтересів держави, то І. Озерський справедливо відзначає, що під представництвом слід розуміти процесуальний спосіб реалізації державою гарантованого Конституцією права на судовий захист від посягань на честь, гідність, життя, здоров'я, особисту свободу та майно, а також оспорюваних інтересів держави [32, с. 16].

Розглянемо лише декілька прикладів такої неузгодженості. У відповідності до норм статті 131-1 Конституції України прокуратура здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [15].

Разом з тим, положеннями спеціального законодавства, саме ч.1 ст.2 Закону України "Про прокуратуру" визначається, що на прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Таким чином, варто наголосити, що неузгодженість положень ст. 131-1 Конституції України та ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» в частині відсутності конституційного закріплення повноважень прокуратури щодо представництва інтересів громадян є грубим недопрацюванням, яке потребує або виправлення, або відповідного практичного роз'яснення, адже така неузгодженість положень нормативно-правових актів не сприяє розвитку правової держави в Україні.

При цьому, у положення нових редакції процесуальних кодексів Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України), Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) та Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), що набули чинності 15 грудня 2017 р., також передбачають представництво прокурором саме державних інтересів у суді.

Разом з тим, можна відзначити, що незалежно особливостей конкретного виду судочинства, законодавством не передбачено різниці в процесуальному статусі прокурора.

Отже, правовими основами для здійснення прокурором представництва інтересів держави у суді було закріплено у положеннях, ч. 3

ст. 4, ч. 1 ст. 53 ГПК України, ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 56 ЦПК України та ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 53 КАС України надають прокурору право на звернення до суду у справах, віднесених законом до його юрисдикції, поруч з органами та особами, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб та брати участь у справі в інтересах цих осіб (ч. 3 ст. 41 ГПК, ч. 4 ст. 42 ЦПК, ч. 2 ст. 42 КАС) [33, 34, 24].

Враховуючи вказані положення процесуальних кодексів під час реалізації прокурором своєї представницької функції останній наділений такими процесуальними повноваженнями. Прокурор як учасник поза кримінальних процесів згідно ст.ст.ст 42, 43, 44 ГПК України, ЦПК України, КАС України має право:

- 1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;
- 2) подавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;
- 3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб;
- 4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти;
- 5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;
- 6) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

Проте, які й інші учасники судових процесів прокурор також зобов'язаний виконувати певні обов'язки, які покладаються на нього як на учасника процесу а саме:

- 1) виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу;

- 2) сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи;
- 3) з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою;
- 4) подавати наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази;
- 5) надавати суду повні і достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні;
- 6) виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки;
- 7) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Крім загальних прав та обов'язків, якими прокурор користується як учасник судового процесу, він також може користуватися іншими процесуальними правами та обов'язками. Зокрема, прокурор як позивач вправі відмовитися від позову (всіх або частини позовних вимог), відповідач має право визнати позов (всі або частину позовних вимог) - на будь-якій стадії судового процесу; як позивач вправі збільшити або зменшити розмір позовних вимог - до закінчення підготовчого засідання або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження; як відповідач має право подати зустрічний позов у строки, встановлені цим Кодексом.

Попри загальну подібність правового статусу прокурора щодо інших учасників судового процесу, все по відношенню до нього чинне законодавство передбачає певні особливості. Зокрема, прокурор мають процесуальні права та обов'язки особи, в інтересах якої вони діють, за винятком обмежень, передбачених законом.

Згідно ч. 2 ст. 55 ГПК України прокурор який звернувся до суду інтересах осіб не має права укладати мирову угоду, такі ж обмеження визначено у ст. 57 ЦПК України та ст. 54 КАС України [33, 34, 24].

З вищевикладеного можна зробити висновок, що діяльність представницької функції прокуратури є нормативними положеннями закону та системною структурою діяльності правової системи прокуратури.

Під час здійснення представницької функції прокурор наділений повноваженнями як учасник відповідного судового процесу в межах, визначених відповідними нормами процесуальних кодексів.

При цьому, аналізуючи нормативну базу, якою керується прокурор під час здійснення представництва в суді, можна дійти висновку, що обсяг прав та повноважень прокурора наблизений до обсягу інших учасників процесу, що не свідчить про певну привілейованість працівників органів прокуратури та цілком відповідає європейським стандартам на досягнення яких, була покликана реформа прокуратури.

Разом з тим спостерігається груба неузгодженість положень ст. 131-1 Конституції України та ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» в частині представництва інтересів громадян, що проявляється в різному обсязі наявних функцій прокуратури. Зокрема положеннями основного Закону не передбачається можливість здійснювати представництво інтересів окремих громадян, що значною мірою звужує наявний обсяг повноважень прокурора.

РОЗДІЛ 3

ПІДСТАВИ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ПРОКУРОРОМ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Реалізація функції прокурора як представника інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, передбачає забезпечення справедливості та законності шляхом застосування передбачених законом повноважень з установа підстав для представництва, прийняття рішення та вжиття заходів представницького характеру на захист інтересів держави.

Конституцією України встановлено, що прокуратура здійснює «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом», а профільним законом визначено, що «представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом»[15].

Водночас законодавчо не визначено, що означає поняття «у виключних випадках» і за наявності яких обставин чи підстав прокурор має право представляти інтереси держави в суді. У ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» визначено підстави представництва держави в суді. Відповідно до ч. 3 цієї статті «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в 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» [16].

Тобто закон містить дві умови, за наявності яких у прокурора виникають підстави для представництва інтересів держави: 1) порушення або загроза порушення інтересів держави; 2) якщо за наявності порушення інтересу держави відповідні уповноважені органи не здійснюють або неналежним чином здійснюють свої повноваження, а також у разі відсутності

такого органу. Однак залишається невизначеним питання, чи є названі умови тим «виключним випадком», що дає право прокурору на звернення до суду в інтересах держави.

Разом з тим, внутрішнім наказом Генеральної Прокуратури України «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» № 186 від 21.09.2018. передбачено, що відомості стосовно наявності підстав для застосування представницьких повноважень отримувати з:

- інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень;
- матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні правопорушення, у тому числі пов'язані з корупцією;
- публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет;
- документів, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень;
- звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій;
- інших джерел.

При цьому, виключними випадками, за яких прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в суді, є порушення або загроза порушення інтересів держави. Ключовим для застосування цієї конституційної норми є поняття «інтерес держави», визначення якого відсутнє в законодавстві, що призводить до різного тлумачення цього поняття судами під час розгляду справ за позовами прокурора.

В контексті вказаної проблематики існує необхідність звернутися до положень судової практики.

Об'єднана палата Касаційного господарського суду у постанові від 7 грудня 2018 року у справі № 924/1256/17, здійснюючи тлумачення ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» у системному зв'язку з положеннями процесуального законодавства, зазначила, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або

загрози порушення інтересів держави у двох випадках: 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 повноваження здійснювати такий захист у спірних правовідносинах; 2) 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 [28].

При цьому Велика Палата Верховного Суду (ВП ВС) у постанові від 26 червня 2019 року у справі № 587/430/16-ц конкретизувала вищенаведені висновки Об'єднаної палати Касаційного господарського суду, вказавши на необхідність у кожному конкретному випадку перевіряти: 1) доводи сторін щодо наявності чи відсутності повноважень органів влади здійснювати захист законних інтересів у спосіб, який обрав прокурор та 2) доводи прокурора з приводу відсутності органу, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави [35].

На сьогодні у контексті проведеного дослідження найважливішим є вивчення та узагальнення саме практики Верховного Суду у контексті визначення правових підстав захисту інтересів держави у сфері земельних відносин.

Прикладом справи № 183/1617/16, де звертаючись із позовом до суду, прокурор у позовній заяві вказував, що орган, який уповноважений на здійснення функцій захисту у спірних правовідносинах, не вживав заходів для скасування оскарженого рішення, визнання недійсним державного акта та повернення земельної ділянки. На підтвердження зазначених обставин прокурор долучив письмові докази, а саме – листування з уповноваженим державним органом. Дослідивши ці докази, ВП ВС у постанові від 14 листопада 2018 року дійшла до висновку про наявність у прокурора підстав для представництва інтересів держави за даних обставин [36].

В іншій справі № 587/430/16-ц прокурор заявив позов до ГУ Держгеокадастру у Сумській області та у тексті позовної заяви обґрунтував, на його думку, відсутність органу, уповноваженого державою здійснювати функції захисту її інтересів у спірних правовідносинах (навів підставу для представництва інтересів держави), а також обґрунтував, у чому, з погляду позивача, полягає порушення цих інтересів (навів підстави позову). Разом з тим, суди першої й апеляційної інстанцій вказали на помилковість доводів прокурора та залишили позов без розгляду. ВП ВС у постанові від 26 червня 2019 року з цього приводу зазначила, що процесуальне законодавство вимагає вказувати у позовній заяві докази на підтвердження підстав заявлених позовних вимог (на підтвердження обставин, якими обґрунтовані ці вимоги). Незгода суду з наведеним у позовній заяві обґрунтуванням прокурора щодо визначеної ним підстави представництва, як і неподання прокурором доказів відсутності органів влади, які мають повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, не є підставою для залишення позову без розгляду, як помилково вважали суди у цій справі. На цій підставі рішення судів попередніх інстанцій були скасовані з направленням справи для продовження розгляду до суду першої інстанції [35].

У справі № 698/119/18, звертаючись до суду з позовом, прокурор вказав, що є позивачем, оскільки ГУ Держгеокадастру у Черкаській області – це один зі співвідповідачів, наказ якого оскаржується через недотримання вимог законодавства стосовно передачі земельної ділянки в користування для ведення фермерського господарства.

У постанові від 15 січня 2020 року ВП ВС дійшла до висновку про те, що прокурор підтвердив підстави для представництва інтересів держави у цій справі та звернувся до суду як самостійний позивач, та визнала у зв'язку з цим помилковим висновок суду першої інстанції, який не спростував суд апеляційної інстанції, про неможливість захисту прокурором інтересів держави за вимогами, які заявив прокурор [37].

У постанові від 11 лютого 2020 року у справі № 922/614/19 ВП ВС, вирішуючи питання про наявність підстав для представництва інтересів держави прокурором у суді, звернула увагу на те, що якщо підставою для представництва інтересів держави прокурор зазначив відсутність органу, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, цей довід прокурора суд повинен перевірити незалежно від того, чи надав прокурор докази вчинення ним дій, спрямованих на встановлення відповідного органу. Тобто, суд самостійно перевіряє, чи справді відсутній орган, що мав би для захисту інтересів держави звернутися до суду з таким позовом як заявив прокурор. Процедура, передбачена ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», застосовується тільки 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. Іншими словами, прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта лише тоді, коли той має повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, але не здійснює чи неналежно їх здійснює [38].

ВП ВС також зазначила, що у разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві, і в такому разі прокурор набуває статусу позивача [38].

Разом з тим, у практиці Верховного Суду є непоодинокі випадки визнання необґрунтованими доводів прокурора щодо наявності у нього права на звернення до суду з метою захисту інтересів держави.

У справі № 822/1169/17 Верховний Суд ухвалою від 19 липня 2018 року відмовив у прийнятті касаційної скарги заступника прокурора, мотивуючи відмову тим, що скаргником не обґрунтовано підстави звернення до суду від імені суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, з наданням належних доказів, які би підтверджували встановлення прокурором наявності підстав для представництва у відповідності до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Прокурор вказував на незаконність передачі у власність позивачу-фізичній особі земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства із земель сільськогосподарського призначення державної власності, розташованої за межами населених пунктів, однак не обґрунтував необхідність звернення з цим позовом саме прокурором, не вказав на наявність підстав такого звернення [39].

У постанові від 3 грудня 2019 року у справі № 810/3164/18 Верховний Суд залишив касаційну скаргу прокурора без задоволення, а рішення судів попередніх інстанцій про повернення позовної заяви без розгляду – без змін, дійшовши до висновку про те, що у спірних правовідносинах органом, уповноваженим на забезпечення заходів авіаційної безпеки є Державна авіаційна служба України, відтак, прокурор за даних обставин не набув право на звернення до адміністративного суду з цим позовом [40].

У цій справі суд звернув увагу, що захищати інтереси держави повинні, насамперед, відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор; щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінюючи 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.

Окрім того, окрему увагу слід звернути на рішення Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 6 лютого 2019 року

по справі № 927/246/18, в якій Верховний Суд наголошує, що обставини дотримання прокурором встановленої частинами 3, 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» процедури, яка повинна передувати зверненню до суду з відповідним позовом, підлягають з'ясуванню судом незалежно від того, чи має місце факт порушення інтересів держави в конкретних правовідносинах, оскільки відповідно до приписів статей 53, 174 ГПК України недотримання такої процедури унеможлиблює розгляд заявленого прокурором позову по суті. У той же час відповідний уповноважений орган держави (за його наявності), виконуючи свої функції, не позбавлений можливості самостійно звернутися до суду з метою захисту інтересів держави.

В згаданому рішенні Верховний Суд наголошує про відсутність у даному випадку законних підстав для представництва інтересів держави, що свідчить про заявлення позову особою, яка не має процесуальної дієздатності та є підставою для залишення позову без розгляду відповідно до пункту 1 частини 1 статті 226 ГПК України [26].

Отже, підсумовуючи усе вище сказане, встановлено, що до підстав захисту інтересів держави у сфері земельних відносин відносяться:

- 1) порушення або загроза порушення інтересів держави;
- 2) якщо за наявності порушення інтересу держави відповідні уповноважені органи не здійснюють або неналежним чином здійснюють свої повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

При цьому, необхідність обґрунтування прокурором наявності підстав для представництва інтересів держави в суді, зокрема, шляхом зазначення та доведення відсутності органу, уповноваженого здійснювати захист інтересів держави у відповідній сфері, або неналежного виконання таким органом своїх повноважень, є обов'язковою умовою для виникнення у прокурора права на звернення до суду в інтересах держави.

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, зокрема доказів здійснення передбачених законом дій щодо порушення прокурором провадження у разі встановлення наявності ознак кримінального або адміністративного порушення з боку службових осіб.

Окрім того, за результатами дослідження сталої судової практики можна узагальнити ряд правових висновків стосовно застосування ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» під час визначення судами наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави у суді:

1) таке право виникає у разі наявності органу, уповноваженого здійснювати захист інтересів держави у спірних правовідносинах, за умови, якщо таким органом не вживаються заходи для належної реалізації своїх повноважень або вживаються не у повній мірі (такий орган не звертається до суду з відповідним позовом, не застосовує свої владні повноваження для самостійного вирішення спірної ситуації, ухиляється від сплати судового збору тощо);

2) прокурор у позовній заяві, апеляційній чи касаційній скарзі має обґрунтувати наявність підстав для звернення до суду, однак незгода суду з наведеним у позовній заяві обґрунтуванням прокурора, як і неподання прокурором доказів відсутності органів влади, які мають повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, не є підставою для залишення позову без розгляду;

3) якщо підставою для представництва інтересів держави прокурор зазначив відсутність органу, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, цей довід прокурора суд повинен перевірити незалежно від того, чи надав прокурор докази вчинення ним дій, спрямованих на встановлення відповідного органу.

РОЗДІЛ 4

ФОРМИ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Захист інтересів держави відбувається в основному через реалізацію прокурором своїх повноважень під час судового процесу. В контексті сказаного варто погодитися із думкою Маляренко В.Т. та Вернидубов І.В., які вказують, що реалізація в законі функцій прокуратури повинна здійснюватись через закріплення у процесуальних кодексах повноважень і прав прокурора [41, с. 9].

Виходячи із аналізу процесуального законодавства України, слід зазначити, що його норми закріплюють ключову роль прокурора у стадії судового розгляду справ, реалізуючи на цій стадії прокурор у сфері захисту інтересів держави здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначений законом.

Реалізуючи вказану функцію, прокурор в основному забезпечує вирішення позову з яким звертається до суду з метою захисту інтересів держави.

В той же час, у доктрині процесуального права обґрунтовано підходи та позиції щодо визначення процесуальної форми участі прокурора судовому провадженні у позакримінальній сфері, завдяки яким він реалізує свої повноваження.

Проблема визначення форм представництва прокурором інтересів у суді є однією з центральних у юридичній науці. Все це зумовлено тим, що на сьогоднішній день немає єдиного підходу серед вчених та юристів-практиків як до визначення понять «процесуальна форма», «форми представництва прокурором».

Говорячи, про форми захисту, то кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого або майнового права та інтересу (частина 1 стаття 16 Цивільного Кодексу). Особа має право за власним розсудом вибирати

між юрисдикційним захистом і самозахистом. Різноманітні форми захисту можуть сполучатися для досягнення найбільш ефективного захисту прав суб'єктів.

При цьому, процедура розгляду та вирішення цивільних спорів у межах цивільної юрисдикції може забезпечити рівну та активну участь сторін та інших зацікавлених сторін, в тому числі, представників органів прокуратури.

В науковій спільноті виділяють наступні процесуальні форми: подання позову; передача справи до суду першої інстанції; судові рішення повинні брати участь; подання заяв на судові рішення та ухвали, які ще не набрали чинності; підтримка передачі справ до суду другої інстанції, висловлювати думки щодо скарг сторін у суді другої інстанції; протестувати проти рішень, ухвал та судових рішень, що набрали чинності; подавати скаргу старшому прокурору на судові рішення, які були протестовані; брати участь у засіданнях органу судового нагляду; ініціювати перегляд справи у разі нових відкриттів [42, с. 53].

Чинний закон наділяє прокурора певним обсягом повноважень, якими прокурор користується під час представництва інтересів держави. Варто наголосити, що ці повноваження є загальними для прокурора та реалізуються ним у будь якому поза-кримінальному судовому процесі як представником.

Згідно ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» до повноважень прокурора під час представництва інтересів громадянина або держави у суді, які по суті є формами представництва належать повноваження [43]:

- 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);
- 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;
- 3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- 4) брати участь у розгляді справи;

5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;

6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;

7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Прокурор може звертатися до суду із позовом, предметом якого є захист державних інтересів. Проте в частині реалізації вказаних повноважень існують певні труднощі, які є особливо характерними для земельних спорів. В першу чергу, труднощі в реалізації вказаного повноваження прокурора виникають на етапі визначення юрисдикції земельного спору, що навіть на сьогодні є складним та проблематичним питанням.

У справі № 749/230/15-ц прокурор звернувся в інтересах держави до суду із позовом до фізичної особи – власника нерухомого майна про відшкодування збитків, завданих внаслідок використання земельної ділянки без правовстановлюючих документів. Зміст спору полягає у наступному. Відповідачка як фізична особа, а не як суб'єкт господарювання придбала об'єкти нерухомості, розміщені на земельній ділянці комунальної власності, й отримала дозвіл на виготовлення технічної документації із землеустрою щодо складання документів, які посвідчують право оренди на цю земельну ділянку.

Встановлені судами факти притягнення відповідачка як ФОП до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства не впливають на визначення юрисдикції, в якій має бути вирішений цей спір, оскільки суди не встановили факт здійснення відповідачем як суб'єктом господарювання підприємницької діяльності на земельній ділянці. Наявність у рішенні Щорської міської ради Щорського району Чернігівської області від 8 червня 2011 року вказівки на те, що дозвіл на виготовлення технічної

документації із землеустрою надається відповідачці для комерційного використання земельної ділянки, не може свідчити про її фактичне використання відповідачкою як ФОП для зайняття господарською діяльністю з метою одержання прибутку.

Тому Велика Палата Верховного Суду зробила висновок, що позовні вимоги прокурора до фізичної особи – власника нерухомого майна про відшкодування збитків, завданих внаслідок використання земельної ділянки без правовстановлюючих документів, підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства, якщо позивач не обґрунтував використання земельної ділянки для здійснення господарської діяльності [44].

Визначаючи юрисдикцію розгляду спору за позовом прокурора до органу місцевого самоврядування та фізичної особи – орендаря про визнання незаконним та скасування рішення органу місцевого самоврядування, визнання недійсним договору оренди земельної ділянки, зобов'язання звільнити та повернути земельну ділянку у постанові Великої Палати Верховного Суду від 21 листопада 2018 року у справі № 265/2241/17 (провадження № 14-372пс18) суд погодився з доводами позивача – Маріупольської місцевої прокуратури № 2 Донецької області про те, що ОСОБА_3 набула речові права на спірну земельну ділянку як фізична особа – суб'єкт земельних відносин. Наявність у ОСОБА_3 статусу підприємця на час виникнення спірних правовідносин не може свідчити про те, що з моменту державної реєстрації її як ФОП вона виступає як така в усіх правовідносинах, зокрема й щодо набуття в оренду земельної ділянки. Відповідно втрата ОСОБА_3 статусу підприємця не позбавляє її набутих раніше цивільних прав і обов'язків фізичної особи, зокрема і права оренди земельної ділянки. Законодавство України не передбачає обмежень для фізичних осіб щодо повторної реєстрації як ФОП після припинення підприємницької діяльності цією фізичною особою. Тому позовні вимоги прокурора до органу місцевого самоврядування та фізичної особи – орендаря про визнання незаконним та скасування рішення органу місцевого самоврядування, визнання недійсним

договору оренди земельної ділянки, зобов'язання звільнити та повернути земельну ділянку, підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства, незалежно від наявності у відповідача статусу ФОП [45].

І в постанові Великої Палати Верховного Суду від 12 грудня 2018 року у справі № 367/2259/1 (провадження №14-333цс18) суд дійшов висновку, що позовні вимоги прокурора про визнання недійсним рішення міської ради, державного акта на право власності на земельну ділянку, та витребування її з незаконного володіння відповідачів – фізичних і юридичних осіб на користь держави, підлягають розгляду в порядку цивільного або господарського судочинства, якщо позовні вимоги об'єднані спільним предметом або підставами позову [46].

В межах реалізації прокурором функції представництва інтересів держави у сфері земельних спорів варто наголосити, що особливої увагу потребує дотримання прокурором вимог щодо строку позовної давності подання відповідного позову.

В контексті вказаної проблематики варто звернути увагу на висновок Великої палати Верховного Суду викладеної у постанові від 17 жовтня 2018 року у справі №362/44/17. Відповідно до вказаної постанови суд справу № 362/44/17 за позовом прокурора Київської області в інтересах держави в особі Іванковичівської сільської ради щодо незаконного володіння земельною ділянкою. Прокурор посилався на постанови Вищого господарського суду від 5 жовтня 2016 року у справі № 916/2129/15 (№ 3-604гс16), Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 29 березня 2018 року у справі № 904/10673/16, згідно з якими приписи про позовну давність до позовних вимог прокурора про витребування майна з чужого незаконного володіння не застосовуються.

Велика Палата відступила від цих висновків, оскільки приписи про позовну давність не застосовуються до правовідносин, врегульованих статтями 387 і 388 ЦК, а ст. 268 цього Кодексу не передбачає, що вимога про витребування майна з чужого незаконного володіння належить до вимог, на які

позовна давність не поширюється. Крім того, сутність вимоги про витребування майна з чужого незаконного володіння не виключає застосування до неї позовної давності. Тому на віндикаційні позови держави та територіальних громад (в особі органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно) поширюється загальна позовна давність (ст. 257 ЦК України). У постанові викладено наступний висновок про застосування норм права.

Перебіг позовної давності починається від дня, коли особа довідалася або могла довідатися про порушення свого права або про особу, яка його порушила. 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 орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. 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 у 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 у 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. Велика Палата підтримала міськрайонний суд, який відмовив у задоволенні позову прокурора через сплив позовної давності [47].

Щодо реалізації прокурором повноваження в частині вступу у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження та ініціювання перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи, у постанові Касаційного господарського суду Верховного Суду від 24 квітня 2019 року у справі № 911/1292/18 наголосив, що вступ прокурора у справу за позовом іншої особи та ініціювання перегляду судових рішень у справі, розглянутій без його участі, є окремими процесуальними діями, які не залежать одна від одної і не є взаємопов'язаними та помилково їх ототожнено, у зв'язку з чим судами попередніх інстанцій було зроблено помилковий висновок про відсутність у прокурора повноважень на звернення до суду з апеляційною скаргою, в результаті чого суд закривши апеляційне провадження за апеляційною скаргою прокурора, суд фактично позбавив прокурора права на оскарження судового рішення, наданого йому процесуальним законом та Законом України «Про прокуратуру» [48].

ВС наголосив, що, закривши апеляційне провадження за апеляційною скаргою прокурора, суд фактично позбавив прокурора права на оскарження судового рішення, наданого йому процесуальним законом та Законом України «Про прокуратуру». [30].

Отже підводячи підсумки даного розділу, можна зробити наступні висновки.

Виходячи із аналізу процесуального законодавства України, слід зазначити, що його норми закріплюють ключову роль прокурора на стадії судового розгляду справ, а положеннями спеціального Закону чітко перелічено можливі форми захисту прокурором інтересів держави.

Разом з тим, нерідко зустрічаються спірні питання стосовно юрисдикції спору під час здійснення згаданого вище захисту, зокрема, аналізуючи сталу судову практику стосовно спорів щодо земельних ділянок, якими користуються Фізичні-особи підприємці, можна дійти висновку, що суди нерідко звертають увагу на суб'єктну складову справи та відносять дану

категорію проваджень до цивільної юрисдикції, ігноруючи виділення даних земельних ділянок суб'єктам господарювання (ФОП-ам) для комерційних потреб.

Також слід відмітити постійну зміну судової практики стосовно визначення початку дії строку позовної давності. Враховуючи специфіку представництва органами прокуратури, що часто полягає у вступі в справу на стадії, коли порушення вже фактично відбулось, прокурор нерідко зіштовхується із проблемою, коли загальні строки позовної давності пропущені.

За таких умов законодавче закріплення поважності причин пропуску строків за даних обставин здатне вирішити дану практичну проблему.

Виникають дані обставини (пропуск строків позовної давності) переважно з причин недобросовісної поведінки уповноважених службових осіб органів державної влади та ОМС, при цьому ефективний засіб притягнення згаданих осіб до відповідальності відсутній. Розширення диспозиції статті 185-8 КУпАП, шляхом доповнення відповідальності за надання витребуваної інформації в неповному обсязі допоможе кардинально змінити дану ситуацію та зменшити кількість випадків таких зловживань.

При цьому встановлено, що формами даного захисту безпосередньо в сфері земельних відносин є: подання позовів (заяв) на захист державних інтересів; звернення до суду із заявами про визнання незаконними правових актів органів, дій та рішень посадових осіб у сфері земельних відносин; здійснення контролю за станом реального виконання судових рішень, прийнятих за позовами прокурорів; ініціювання за наявності підстав перегляду судових рішень, що набрали сили, у зв'язку з ново-виявленими обставинами та інше.

Проте, незважаючи на обширний перелік можливих процесуальних форм захисту в прокуратури в цілому, безпосередньо прокурор обмежений в процесуальних діях, зважаючи на службову градацію та зв'язок між можливістю вчинення процесуальних дій до конкретного рівня посади.

РОЗДІЛ 5

СПОСОБИ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Досліджуючи окремі аспекти способів захисту інтересів держави у сфері земельних відносин варто звернути до загального аналізу поняття та системи способів захисту земельних прав.

Саме захист прав і свобод особи означає захист її можливостей альтернативно реалізувати свої права, що закріплені в цивільному законодавстві. Для того, щоб можливості, які містяться в діючому законодавстві, перейшли в площину конкретних правовідносин, необхідно створити надійний механізм контролю за дотриманням прав і свобод людини й громадянина. Держава покладає на себе обов'язок щодо створення такого механізму, надання гарантій захищеності особі, забезпечення її прав в рамках встановленого в суспільстві та країні правопорядку.

Хоч конституційні положення щодо захисту прав і свобод отримали своє закріплення в цивільному законодавстві, однак подальший розвиток положень про захист цивільних прав та інтересів вимагає створення реального, дієвого механізму правового захисту, а також активізації зусиль відносно його більш детального дослідження, визначення умов і факторів, які виступають в якості соціального середовища дії даного механізму, розробки нових теоретичних положень як щодо всього інституту, так і його складових (форм, способів, засобів захисту).

Як описано в частині 1 статті 16 Цивільного кодексу України кожен має право звертатись до судів для захисту своїх особистих немайнових або майнових прав. Частина 2 статті 16 ЦК визначає перелік загальних способів захисту прав та інтересів окремих громадян. Зокрема, до загальних способів відносять:

- 1) визнання права;
- 2) визнання правочину недійсним;

- 3) припинення дії, яка порушує право;
- 4) відновлення становища, яке існувало до порушення;
- 5) примусове виконання обов'язку в натурі;
- 6) зміна правовідношення;
- 7) припинення правовідношення;
- 8) відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди;
- 9) відшкодування моральної (немайнової) шкоди;
- 10) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

В згаданому положенні законодавства також передбачається, що суд може захищати права чи інтереси іншим способом, що встановлений договором або законом.

Разом з тим, наявні спеціальні способи захисту, перелічені у ст. 152 Земельного кодексу, зокрема, захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється шляхом:

- а) визнання прав;
- б) відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав;
- в) визнання угоди недійсною;
- г) визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування;
- г) відшкодування заподіяних збитків;
- д) застосування інших, передбачених законом, способів.

Положенням пункту "г" частини 3 статті 152 Земельного кодексу передбачається відшкодування заподіяних збитків як одну з форм захисту порушених прав, разом з тим, положення частини 1 статті 155 Земельного кодексу України конкретизують згаданий пункт, оскільки передбачають,

відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за видання актів, які порушують права власників земельних ділянок, зокрема, збитки, завдані власникам земельних ділянок внаслідок видання зазначених актів, підлягають відшкодуванню в повному обсязі органом, який видав акт.

У попередніх розділах було встановлено, що прокурор, як представник інтересів держави користується повним процесуальним обсягом прав та обов'язків, що дає йому можливість самостійно визначати та обирати спосіб захисту порушеного права.

Чинна практична сторона захисту інтересів держави у сфері земельних правовідносин полягає у відсутності ефективного і оперативного забезпечення захисту порушеного інтересу держави. Часто це пов'язано із складністю обрання способу захисту у кожному конкретному спорі.

Як справедливо зазначав А. М. Мірошніченко, випадок, коли позивач помилково обирає метод захисту, - це випадок, коли рішення, очевидно, не захищає права позивача, і є неправильним результатом вибору позивачем методу захисту своїх прав. У цьому випадку, на жаль, під час оскарження або скасування оригінального рішення суд у багатьох випадках не може усунути такі помилки, і усунути ці помилки вже пізно [49, с. 25-26].

Стосовно співвідношення способів захисту викладених у ЦК України та ЗК України, вважаємо, що Цивільний кодекс повинен містити загальні способи захисту, притаманні для застосування у будь-яких категоріях справ, натомість в Земельному кодексі варто прописувати лише "спеціальні" способи захисту, наявність яких зумовлена специфічним предметом правовідносин (земельною ділянкою).

При цьому, способи, визначені в ЗК України жодним чином не повинні суперечити способам, прописаним в ЦК України, а навпаки, повинні конкретизувати та доповнювати їх зміст.

Таким чином, порівнюючи положення статті 152 ЗК України та статті 16 ЦК України можна спостерігати описану вище тенденцію, при якій ст. 152 ЗК України є спеціальною нормою по відношенню до ст. 16 ЦК України.

В контексті вказаного варто звернути увагу на окремі положення судової практики. У постанові Великої Палати Верховного Суду від 30 травня 2018 року у справі № 368/1158/16-ц (провадження № 14-140цс18) суд звернув увагу на таке. [50]

За нормами статті 8 ЛК України у державній власності перебувають усі ліси України, крім лісів, що перебувають у комунальній або приватній власності. [51]

Право державної власності на ліси набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій відповідно до закону. Статтею 13 ЗК України передбачено, що саме до повноважень Кабінету Міністрів України в галузі земельних відносин належить розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом. Відповідно до статті 84 ЗК України в державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. До земель державної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать, зокрема, землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених цим Кодексом (пункт «г» частини четвертої статті 84 ЗК України).

Громадянам та юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватись у власність замкнені земельні ділянки лісогосподарського призначення загальною площею до 5 га у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Громадяни та юридичні особи в установленому порядку можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення (стаття 56 ЗК України).

Земельні ділянки лісогосподарського призначення за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування надаються в постійне

користування спеціалізованим державним або комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані підрозділи, для ведення лісового господарства (стаття 57 ЗК України, частина перша статті 17 ЛК України).

Згідно зі статтею 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статтею 31 ЛК України (у редакції, яка була чинною на час виникнення спірних правовідносин) до повноважень державних адміністрацій у сфері лісових відносин належать, у тому числі, передача у власність, надання в постійне користування для нелісогосподарських потреб земельних лісових ділянок площею до 1 га, що перебувають у державній власності, на відповідній території, а також у межах міст республіканського (Автономної Республіки Крим) й обласного значення та припинення права користування ними. [52]

Передача у власність, надання в постійне користування для нелісогосподарських потреб земельних лісових ділянок площею більше як 1 га, що перебувають у державній власності, належать до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері лісових відносин (стаття 27 ЛК України у редакції, яка була чинною на час виникнення спірних правовідносин).

Стаття 57 ЛК України визначає вимоги щодо порядку та умов зміни цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства. Відповідно до частини дев'ятої статті 149 ЗК України (у редакції, яка була чинною на час виникнення спірних правовідносин) Кабінет Міністрів України вилучає земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні – ріллю, багаторічні насадження для несільськогосподарських потреб, ліси – площею понад 1 га для нелісогосподарських потреб, а також земельні ділянки природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення, крім випадків, визначених частинами п'ятою – восьмою цієї статті, та у випадках, установлених статтею 150 цього Кодексу.

Місцевий суд, з висновками якого погодився й суд апеляційної інстанції, з'ясувавши, що ліси та землі лісового фонду України є об'єктами підвищеного захисту зі спеціальним режимом використання та спеціальною процедурою надання, при цьому в даному випадку жодних дій щодо розпорядження зазначеною земельною ділянкою Кабінет Міністрів України не вчиняв, дійшов обґрунтованого висновку про доведеність прокурором права держави на спірну земельну ділянку, у зв'язку із чим правильно визнав незаконним та скасував рішення Сільради від 16 жовтня 2009 року у частині затвердження проекту із землеустрою щодо відведення ОСОБА_4 земельної ділянки площею 1,6 га для ведення особистого селянського господарства в с. Воронівці Кагарлицького району Київської області та передачі її у власність [50].

Таким чином, у вказаній судовій справі прокурором було вірно обрано спосіб захисту порушеного інтересу держави, а саме - скасування рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень на підставі яких зареєстровано право приватної власності відповідачів на земельні ділянки та витребування на користь держави з незаконного володіння відповідачів земельні ділянки, що допомогло досягти позитивного результату та відновити порушений інтерес.

Також досить цікавою у контексті вказаного розділу є судова практика та висновки, які було викладено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 30 травня 2018 року у справі № 923/466/17 (провадження № 12-89гс18). У вказаній справі суд дійшов висновку, що якщо законний інтерес або право якої порушено, особа може скористатися способом захисту, який прямо передбачено нормою матеріального права. На таку особу (позивача) не можна покладати обов'язок об'єднання вимог про визнання протиправним і скасування рішення органу місцевого самоврядування та вимог про скасування правовстановлюючих документів на земельну ділянку, укладених (виданих) на підставі такого рішення. [53]

Велика Палата Верховного Суду вважає необґрунтованими висновки суду апеляційної інстанції про необхідність пред'явлення позову прокурором,

де були б об'єднанні вимоги про визнання протиправними та скасування рішення Лазурненської селищної ради від 20 травня 2015 року № 820 «Про вчинення дій на виконання суду» та вимоги про скасування правовстановлюючих документів, виданих на підставі цього рішення, яке селищна рада прийняла з перевищенням повноважень. Відновленням становища, яке існувало до порушення, є також визнання недійсним рішення органу місцевого самоврядування. На підставі оскаржуваного рішення селищної ради було здійснено державну реєстрацію права власності на спірну земельну ділянку, отже, вимоги про визнання оспорюваного рішення недійсним як окремий спосіб захисту поновлення порушених прав можуть бути предметом розгляду в господарських судах.

Зважаючи на вищесказане, Велика Палата Верховного Суду підсумувала, що розгляд позову про визнання спірного рішення ради недійсним без заявлення вимоги про визнання недійсними правовстановлюючих документів, виданих на підставі зазначеного рішення щодо права користування земельною ділянкою, здатний вплинути на правомірність таких документів та на можливість відновлення порушених згаданих прав для користувачів земельної ділянки, що являється предметом спору [50].

Отже, підводячи підсумки даного підрозділу, можемо зробити наступні висновки.

На основі проведеного аналізу положень земельного законодавства України та судової практики визначено, що до основних способів захисту інтересів держави в сфері земельних відносин належать: 1) визнання прав; 2) відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав; 3) запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; 4) визнання угоди недійсною; 5) визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; відшкодування заподіяних збитків; 6) застосування інших, передбачених законом, способів.

Чинна практична сторона захисту інтересів держави у сфері земельних правовідносин полягає у відсутності ефективного і оперативного забезпечення захисту порушеного інтересу держави. Часто це пов'язано із складністю обрання способу захисту у кожному конкретному спорі.

Разом з тим, суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, ніж тим, що встановлений договором або законом, оскільки застосування конкретного способу захисту цивільного права залежить як від змісту самого права так і від характеру його порушення.

Слід відмітити, що, зазвичай, органи прокуратури долучаються до справи або ініціюють звернення до суду на тому етапі, коли порушення вже відбулось та держава зазнала фактичних збитків, а тому ефективним способом захисту в даній категорії справ являється визнання протиправним та скасування рішення органу державної влади або ОМС та витребування майна із протиправного володіння (якщо був факт набуття права власності), з подальшим можливим стягнення завданих державі збитків.

Окрім того, досить часто представники органів прокуратури звертаються із позовними вимогами, в яких одночасно із визнанням протиправним та скасування рішення органу державної влади або ОМС просять визнати недійсним правочин, що був укладений на підставі скасованого органу державної влади (ОМС). Даний спосіб захисту являється ефективним в категорії справ, де фігурують правочини, спрямовані на передачу майна в користування на тимчасовій, платній основі та також широко застосовуються в якості ефективного способу захисту порушених прав держави.

РОЗДІЛ 6

ПОРЯДОК ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Дотримання встановленого порядку звернення до суду з метою здійснення захисту інтересів держави у сфері земельних відносин є чи не найважливішою запорукою успішної реалізації прокурором покладеної на нього функції представництва у суді інтересів держави.

Відповідно до загальних приписів чинного законодавства України на прокурора покладається завдання здійснення представництва 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 [54].

Тобто, можна спостерігати, що порядок захисту прокурором інтересів держави, включає в себе в першу чергу доведення наявності перелічених вище підстав. Проте законодавець не конкретизує визначення термінів "не здійснює" або "здійснює не належним чином"

З цього приводу заслуговує на увагу окрема думка Судді Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду В. І. Крата у справі № 607/1557/17 від 06.06.2018 р., що прокурор набуває право на представництво, якщо відповідний суб'єкт владних повноважень не здійснює захисту або здійснює його неналежно. Зокрема, В. І. Крат зазначає, що «не здійснення захисту» проявляється 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. У свою чергу «здійснення захисту неналежним чином» проявляється в активній поведінці (сукупності дій та рішень) даного суб'єкта, спрямованій на захист інтересів держави, але яка є

неналежною. Крім того, «неналежність» захисту може бути визнана з огляду на встановлений порядок захисту інтересів держави, який серед іншого включає в себе досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, обрання способу їх захисту та ефективне здійснення процесуальних прав позивача [55].

Захищати інтереси держави перш за все мають відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор. Проте у випадках, коли всупереч вимог закону, відповідний суб'єкт владних повноважень не здійснює захисту або робить це неналежно, прокурор виконує субсидіарну роль та замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта. У кожному такому випадку прокурор повинен зазначити (а суд перевірити) причини, що перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом, і які є підставами для звернення прокурора до суду.

За загальним правилом 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.

Як передбачено ч.4 ст. 23 Закону України "Про прокуратуру", у разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина або представництва інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право:

1) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом;

2) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою. [30].

Окрім вказаного положення закону, щодо джерел перевірки інформації про наявність або відсутність підстав для здійснення представництва органами прокуратур у п. 4 наказу Генеральної прокуратури України від 21.09.2018 № 186 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» передбачено, що відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень отримувати з: інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень; матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні правопорушення, у тому числі пов'язані з корупцією; публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет; документів, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень; звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; інших джерел [56].

Отже, на першочерговій стадії звернення з позовом до суду прокурор володіє достатніми процесуальними повноваженнями та засобами для здійснити збору доказів з метою встановлення наявності чи відсутності підстав для

звернення до суду в інтересах держави, з метою дотримання описаного в ч. 3 ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” порядку.

Тут слід зазначити, що на практиці часто спостерігається ситуація, коли уповноважені службові особи органів державної влади, переслідуючи корисливі мотиви, надають витребувану інформацію в неповному обсязі. За таких умов притягнути дану службову особу до відповідальності практично неможливо, адже певні дії, спрямовані на виконання законної вимоги прокурора все ж таки вчинялись.

На важливості дотримання вказаного порядку було наголошено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18 суд наголосив на обов'язковості дотримання прокуратурою порядку повідомлення уповноваженого органу про подання позову в інтересах держави.

У вказаній постанові суд наголосив, що прокурор, звертаючись до суду в інтересах держави, повинен обов'язково дотриматися порядку, встановленого абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», а саме: (а) надіслати попередньо, до звернення до суду, до відповідного суб'єкта владних повноважень лист про намір звернутися до суду, (б) дочекатися протягом розумного строку реакції або відсутності реакції відповідного органу на отриманий лист прокурора і (в) вже тільки потім подати відповідний позов до суду за бездіяльності компетентного органу [57].

При цьому бездіяльність компетентного органу було визначено колегією суддів як те, що компетентний орган знав або повинен був знати про порушення інтересів держави, мав повноваження для захисту, але не звертався до суду з відповідним позовом у розумний строк.

При цьому, 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 перешкоджали такому зверненню тощо.

За умови дотримання початкової процедури прокурор має право звернутися в інтересах держави до суду з відповідним позовом.

Проте саме в момент звернення з відповідним позовом до суду прокурору потрібно особливо перевірити вимоги, щодо дотримання строків позовної давності. У постанові Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 648/2419/13-ц судом було зроблено висновок, якщо у передбачених законом випадках з позовом до суду звернувся прокурор в інтересах відповідного органу (підприємства), то позовна давність обчислюється від дня, коли про порушення свого права або про особу, яка його порушила, довідався або міг довідатись саме позивач (відповідний орган), а не прокурор. Це правило пов'язане не тільки із часом безпосередньої обізнаності особи про певні обставини (факти порушення її прав), а й з об'єктивною можливістю цієї особи знати про такі обставини. Аналіз статті 261 ЦК України дає підстави для висновку, що початок перебігу позовної давності збігається з моментом виникнення в зацікавленій сторони права на позов, тобто можливості реалізувати своє право в примусовому порядку через суд. З урахуванням особливостей конкретних правовідносин початок перебігу позовної давності може бути пов'язаний з різними юридичними фактами та їх оцінкою управомочною особою [58].

Право прокурора на оскарження судових рішень при здійсненні представницької діяльності – це передбачені процесуальним законодавством України повноваження прокурора у визначеному законом порядку спрямовувати апеляційні або касаційні скарги до відповідних судів апеляційної або касаційної інстанцій.

При цьому, згідно ч. 5 ст. 24 Закону України про Прокуратуру, в якій йдеться про особливості здійснення окремих форм представництва інтересів громадянина або держави в суді, право подання апеляційної чи касаційної

скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокуророві, який брав участь у судовому розгляді, а також, незалежно від участі в розгляді справи, прокуророві вищого рівня: Генеральному прокуророві, його першому заступникові та заступникам, керівникам регіональних і місцевих прокуратур, першим заступникам і заступникам керівників регіональних прокуратур. [30].

Разом з тим, право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України в цивільній, адміністративній, господарській справі надається Генеральному прокуророві, його першому заступникові та заступникам, керівникам регіональних прокуратур. [30].

Тобто, можна спостерігати ситуацію, за якої, конкретний прокурор, що здійснює представництво інтересів держави, певною мірою обмежений в процесуальній дієздатності, оскільки профільний закон передбачає залежність права вчинення деяких процесуальних дій від рівня посади прокурора.

За Законом України «Про прокуратуру» право подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України на судові рішення в кримінальній справі надано прокуророві, який брав участь у судовому розгляді, а також, незалежно від його участі в розгляді справи, прокуророві вищого рівня: Генеральному прокуророві, його першому заступникові та заступникам, керівникам регіональних прокуратур, їхнім першим заступникам та заступникам, крім випадків, коли йдеться про рішення в кримінальних провадженнях, розслідування в яких здійснювало Національне антикорупційне бюро України, – у такому разі відповідне право надано прокуророві, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи: керівникові Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першому заступникові та заступникові. Змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання), апеляційної,

касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за ново-виявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України має право прокурор, який її подав, або прокурор вищого рівня [59, с. 56].

Отже, підводячи підсумки даного розділу, можна дійти висновку, що порядок захисту інтересів держави у сфері земельних відносин включає послідовні етапи:

1. виявлення 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;
2. дотримання порядку повідомлення уповноваженого органу до сфери відання якого віднесені земельні правовідносини про наявні порушення та потребу їх усунути;
3. у разі невиконання законних вимог прокуратури подання позову до суду та участь у розгляді судової справи в суді судів всіх інстанцій.

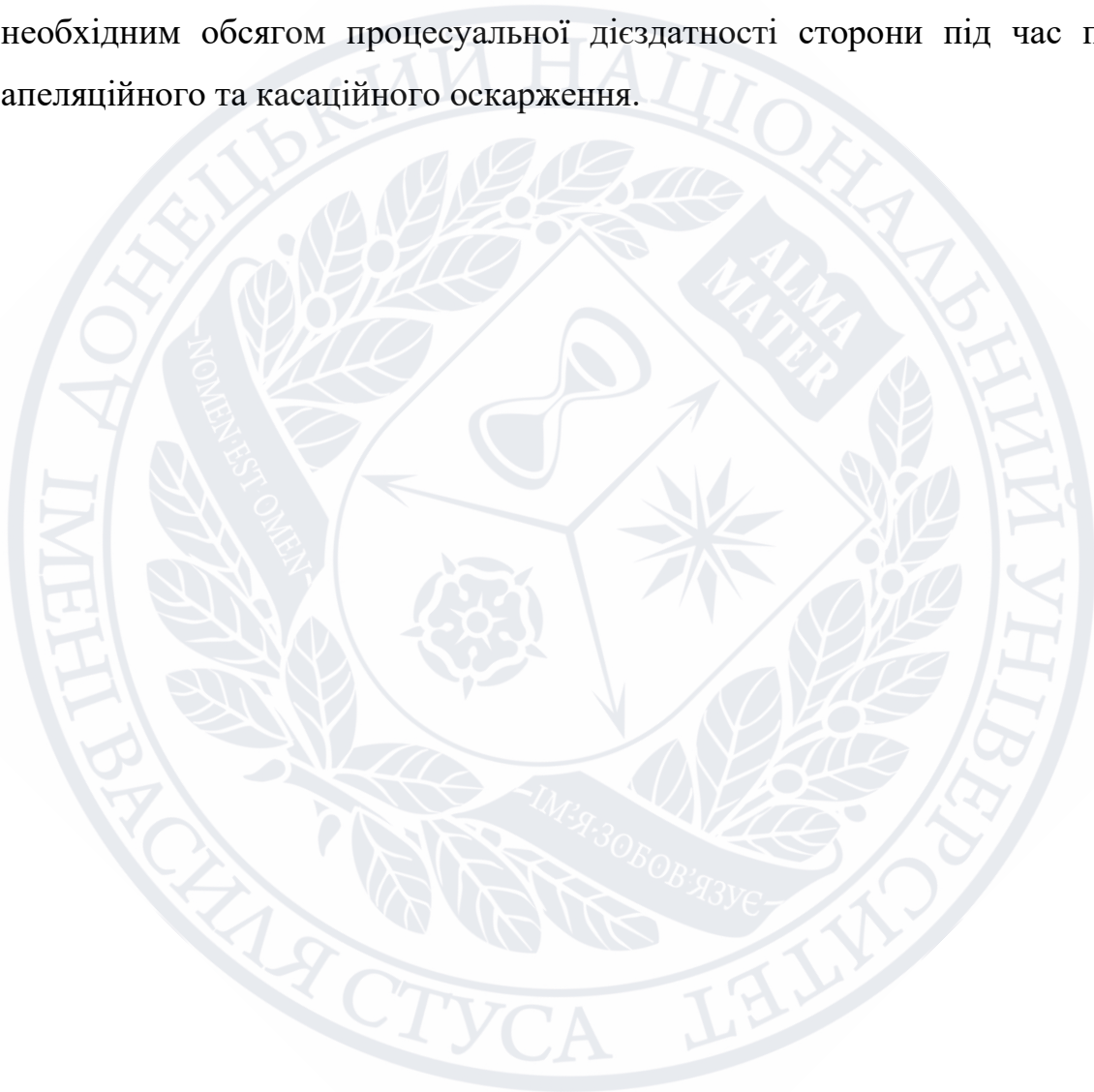
При цьому, стала судова практика свідчить, що прокуратура виконує виключно субсидіарну функцію, тобто лише прокурор може вступати в справу виключно у випадку не виконання уповноваженим органом владних повноважень або не належного виконання власних повноважень щодо представництва та дотримання вищевикладеної процедури повідомлення.

При цьому, незважаючи на те, що в даній ситуації прокурор користується усіма процесуальними повноваженнями щодо представництва, позивачем всеодно виступатиме уповноважений орган державної влади.

Окрім того, не варто забувати, що уповноважений державний орган може не погодитись зі зверненням прокурора до суду. В такому випадку настають наслідки, передбачені процесуальним законодавством, зокрема, можливе залишення заяви без розгляду. Однак, в разі підтвердження судом

наявності підстав для звернення прокурора, то надалі він користується повноваженнями сторони.

Також слід відмітити, що як було встановлено у попередньому розділі, однією з форм захисту прокурором інтересів держави являється подання апеляційної та касаційної скарги, тому прокурор користуючись процесуальними повноваженнями щодо представництва володіє усім необхідним обсягом процесуальної дієздатності сторони під час порядку апеляційного та касаційного оскарження.



ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження здійснення захисту інтересів держави у сфері земельних відносин було зроблено наступні висновки.

1. Конкретизовано визначення поняття «інтересу держави в сфері земельних відносин», під яким запропоновано розуміти один з видів публічного інтересу, що полягає в прагненні держави забезпечити захист та дотримання прав та інтересів суб'єктів суспільних відносин щодо основного національного багатства та реалізується шляхом безпосередньої взаємодії із учасниками земельних відносин або шляхом встановленням нормативних приписів, обмежень, заборон, які регламентують діяльність суб'єктів права.

Виділено ознаки інтересу держави в сфері земельних відносин:

- 1) об'єктом державного інтересу завжди виступають відносини, пов'язані із землею;
- 2) учасниками відносин щодо захисту державного інтересу в сфері земельних відносин є власники або користувачі земельних ділянок незалежно від форми власності чи користування;
- 3) для забезпечення захисту державних інтересів в сфері земельних відносин законодавством передбачено спеціальні форми та способи захисту.

2. Узагальнено правовий статус прокурора під час здійснення ним захисту інтересів держави в сфері земельних відносин.

Встановлено, що під час здійснення представницької функції прокурор наділений повноваженнями як учасник відповідного судового процесу в межах, визначених відповідними нормами процесуальних кодексів.

3. Узагальнено підстави захисту прокурором інтересів держави в сфері земельних відносин.

Встановлено, що у судовому порядку захист інтересів держави може здійснюватися прокурором за наявності двох виключних підстав:

- 1) порушення або загроза порушення інтересів держави;
- 2) якщо за наявності порушення інтересу держави відповідні

уповноважені органи не здійснюють або неналежним чином здійснюють свої повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

При цьому, наявність та доведеність вказаних підстав є достатньою умовою для здійснення прокурором представництва інтересів держави у суді.

Узагальнено позиції Верховного Суду щодо підстав представництва інтересів держави прокурором, основні положення яких стосуються наступного:

1) таке право виникає у разі наявності органу, уповноваженого здійснювати захист інтересів держави у спірних правовідносинах, за умови, якщо таким органом не вживаються заходи для належної реалізації своїх повноважень або вживаються не у повній мірі (такий орган не звертається до суду з відповідним позовом, не застосовує свої владні повноваження для самостійного вирішення спірної ситуації, ухиляється від сплати судового збору тощо);

2) прокурор у позовній заяві, апеляційній чи касаційній скарзі має обґрунтувати наявність підстав для звернення до суду, однак незгода суду з наведеним у позовній заяві обґрунтуванням прокурора, як і неподання прокурором доказів відсутності органів влади, які мають повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, не є підставою для залишення позову без розгляду;

3) якщо підставою для представництва інтересів держави прокурор зазначив відсутність органу, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах, цей довід прокурора суд повинен перевірити незалежно від того, чи надав прокурор докази вчинення ним дій, спрямованих на встановлення відповідного органу.

4. Систематизовано форми захисту інтересів держави в сфері земельних відносин.

До таких форм віднесено: подання позовів (заяв) на захист державних інтересів; звернення до суду із заявами про визнання незаконними правових

актів органів, дій та рішень посадових осіб у сфері земельних відносин; здійснення контролю за станом реального виконання судових рішень, прийнятих за позовами прокурорів; опротестування відповідно до процесуальних повноважень будь-якого судового рішення, що набрало сили, якщо воно не відповідає матеріальному чи процесуальному законодавству; ініціювання за наявності підстав перегляду судових рішень, що набрали сили, у зв'язку з нововиявленими обставинами, якщо цього вимагає захист державних інтересів. З метою реалізації вказаних форм прокурор реалізує процесуальні повноваження, якими він наділений як учасник судового процесу.

Обґрунтовано пропозиції щодо строку позовної давності у справах, в яких прокурор звертається з позовом для захисту інтересів держави.

Встановлено, що враховуючи специфіку представництва органами прокуратури, що часто полягає у вступі в справу на стадії, коли порушення вже фактично відбулось, прокурор нерідко зіштовхується із проблемою, коли загальні строки позовної давності пропущені. За таких умов дану практичну проблему здатне вирішити законодавче закріплення поважності причин пропуску строків у випадку, якщо прокурор дізнався про порушення інтересів держави із запізненням, зокрема, якщо такий пропуск строків стався з причин не повідомлення або інших протиправних дій уповноважених службових осіб органів державної влади або ОМС.

Виникають дані обставини (пропуск строків позовної давності) переважно з причин недобросовісної поведінки уповноважених службових осіб органів державної влади та ОМС, при цьому ефективний засіб притягнення згаданих осіб до відповідальності відсутній. Розширення диспозиції статті 185-8 КУпАП, шляхом доповнення відповідальності за надання витребуваної інформації в неповному обсязі допоможе кардинально змінити дану ситуацію та позитивно вплинути на процедуру захисту інтересів держави.

5. Узагальнено способи захисту інтересів держави прокурором в сфері

земельних відносин

Встановлено, що захист прокурором інтересів держави в галузі земельних відносин відбувається шляхом комплексного застосування правозахисних, представницьких, кримінально-правових засобів прокурорського реагування на даному напрямі з використанням усіх передбачених законом повноважень.

Встановлено, що до способів захисту відносяться закріплені законом матеріально-правові засоби примусового характеру, за допомогою яких провадиться відновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав і вплив на правопорушника.

На основі проведеного аналізу положень земельного законодавства України та судової практики визначено, що до основних способів захисту інтересів держави в сфері земельних відносин належать: 1) визнання прав; 2) відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав; 3) запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; 4) визнання угоди недійсною; 5) визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; відшкодування заподіяних збитків; 6) застосування інших, передбачених законом, способів.

При цьому вибір способу захисту прокуратурою інтересів держави в галузі земельних відносин має залежати від характеру конкретного порушення та завданої шкоди.

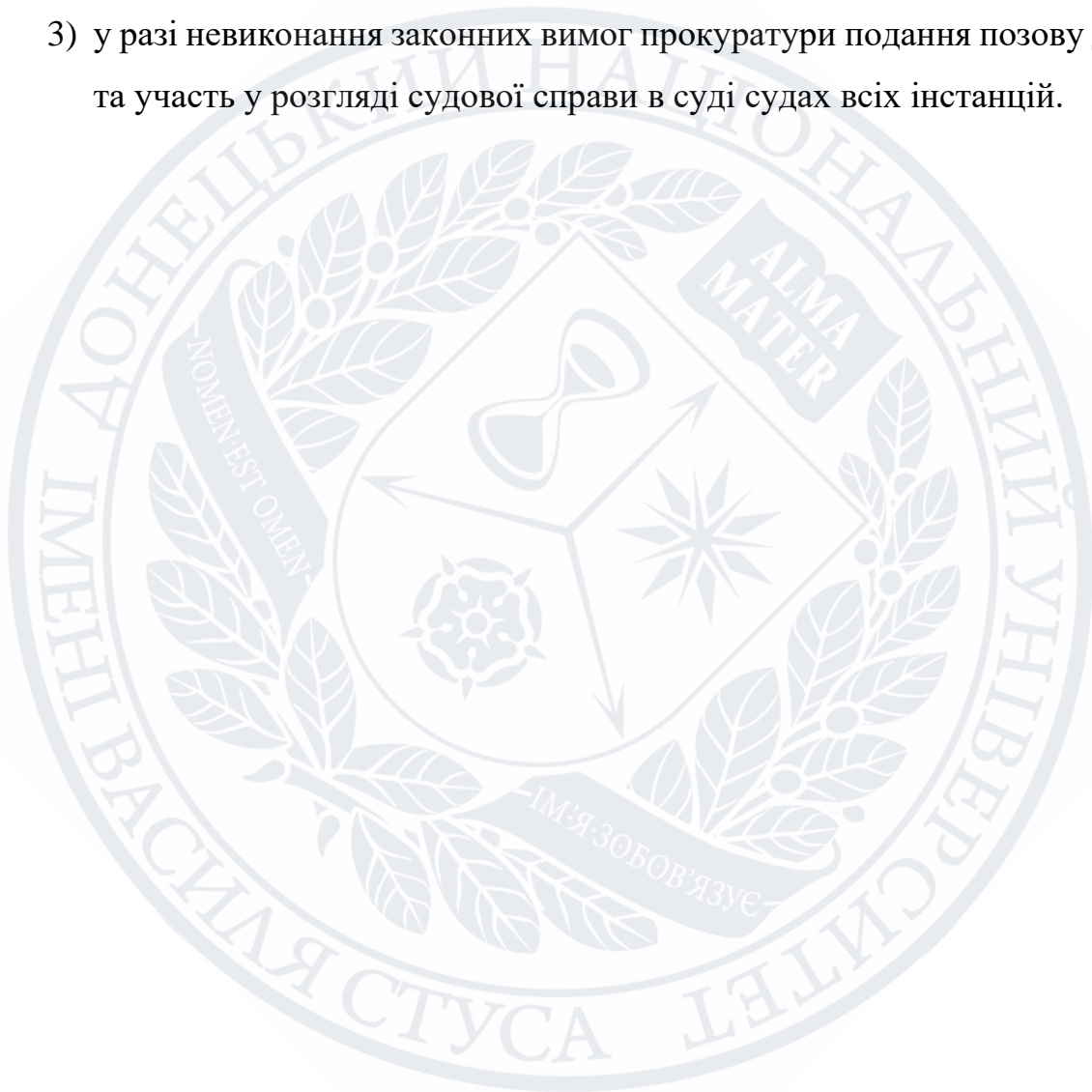
Разом з тим, суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, ніж тим, що встановлений договором або законом, оскільки застосування конкретного способу захисту цивільного права залежить як від змісту самого права так і від характеру його порушення.

6. Узагальнено порядок захисту інтересів держави у сфері земельних відносин. Цей порядок включає послідовні етапи :

- 1) виявлення 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;

- 2) дотримання порядку повідомлення уповноваженого органу до сфери відання якого віднесені земельні правовідносини про наявні порушення та потребу їх усунути;
- 3) у разі невиконання законних вимог прокуратури подання позову до суду та участь у розгляді судової справи в суді судах всіх інстанцій.



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Копетюк М., Книш О. Правові засади участі прокурора у апеляційному провадженні. Юридична Україна. 2005. №3. С. 82–87.
2. Тацій В. Я. Прокуратура в системі поділу влади / В. Я. Тацій, Ю. М. Грошевий. Вісник Академії правових наук України. 1999. № 1. С. 61-69.
3. Михайлов А. И. Проблемы эффективности предварительного следствия : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / А. И. Михайлов. М., 1980. 52 с.
4. Трофімова Л. В. Податкова політика в контексті дихотомії «публічний інтерес приватний інтерес» / Л. В. Трофімова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2009. № 4 (47). С. 170-178.
5. Білоус В. Т. Формування поняття «публічний інтерес» на сучасному етапі в сфері оподаткування / В. Т. Білоус, О. О. Кузьменко // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. Ч. І. С. 40-45.
6. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право [Текст]: Навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. За заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
7. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В.В. Галуцько. Форум права. 2010. №4. с. 178-182.
8. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учеб. / Ю. Тихомиров. М. : Изд-во БЕК, 1995. 496 с.
9. Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 21.11.2012 р. «Про деякі питання порядку здійснення судового провадження з перегляду судових рішень у суді апеляційної інстанції відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» / Правові позиції Верховного Суду України та Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо застосування законодавства у справах кримінальної юрисдикції. Харків : Одіссей, 2013. 448 с.

10. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; Харків, 2002. 38 с.
11. Мичко М.І. Щодо взаємодії прокуратури з судовою владою / М.І. Мичко // Право України. 1999. № 12. С. 53-55.
12. Ковтун В. П. Актуальні питання кримінального провадження в суді апеляційної інстанції. Судова реформа в Україні: Європейський вектор : Матеріали III Судово-правового форуму, Київ, 19–20 березня 2015 р. Київ, 2015. С. 199–219.
13. Воробйова І. А. Забезпечення та вирішення цивільного позову в кримінальному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Класич. приват. ун-т. ; Запоріжжя, 2016. 231 с.
14. Вінник О.М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / О.М. Вінник. К., 2004. 37 с.
15. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
16. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
17. Шульга М. В. Земельні правовідносини. Земельне право : підручник / за ред. М. В. Шульги. Харків : Право, 2013. 520 с.
18. Ковальчук Т.Г. Щодо проблем розробки та затвердження загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель. Екологічне право України. 2016. № 1–2. С. 102–104.
19. Шульга М.В. Охорона земель як конституційно -правова категорія. Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права:

20 років розвитку: матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 року). Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2016. С. 62-64.

20. Вівчаренко О. А. Правова охорона земель України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: 2015. 446 с.

21. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 600 с.

22. Лейба Л. В. Земельні спори та порядок їх вирішення: монографія / за ред. М. В. Шульги. Харків: Право, 2007. 160 с.

23. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

24. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

25. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

26. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>

27. Ришкова Л. В. Поняття та ознаки особливо цінних земель як об'єкта правової охорони та використання / Л. В. Ришкова. Часопис Київського університету права. 2012. № 1. с. 250-255.

28. Постанова Об'єднаної палати Касаційного господарського суду від 7 грудня 2018 року у справі № 924/1256/17/ База даних «ЄДР судових рішень» / URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78749905>

29. Вказівки Генеральної прокуратури України № 13 від 31.01.2011 року / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013900-11#Text>
30. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 року № 1697- VII / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
31. Плукар В.В., Дімітров М.К. Генезис інституту представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 2. С. 160-164.
32. Озерський І. Представництво прокурором інтересів громадян та держави в суді (психолого-правовий аспект). Віче. 2010. № 6. С. 15-18.
33. Цивільний кодекс України : Кодекс від 16.01.2003 року № 435-IV / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
34. Господарський кодекс України від 16.01.2003 року № 436-IV / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
35. Постанова Великої Палати Верховного суду від 26 червня 2019 року у справі № 587/430/16-ц / База даних «ЄДР судових рішень» / URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84573553>
36. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 листопада 2018 року у справі № 183/1617/16 / База даних «ЄДР судових рішень» / URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81574015>
37. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 січня 2020 року у справі № 698/119/18 / База даних «ЄДР судових рішень» / URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87053622>
38. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 лютого 2020 року у справі № 922/614/19 / База даних «ЄДР судових рішень» / URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87902138>

39. Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19 липня 2018 року у справі № 822/1169/17 / База даних «ЄДР судових рішень» / URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75424056>
40. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 03 грудня 2019 року у справі №810/3164/18 / База даних «ЄДР судових рішень» / URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86203329>
41. Маляренко В. Т., Вернидубов І. В. Про відмову прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді та її правові наслідки. Вісник Верховного Суду України. 2002. №4. С. 31–40.
42. Руденко М. Модель представницької функції прокуратури у контексті нових конституційних змін (щодо правосуддя) / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2016. - № 4. - С. 30–35.
43. Снідевич О. С. Позови у цивільних справах, що виникають із земельних правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; КНУТШ. Київ, 2011. 206 с.
44. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 червня 2018 року у справі № 749/230/15-ц/ База даних «ЄДР судових рішень» / URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75100022>
45. Тацій В. Я. Прокуратура в системі поділу влади / В. Я. Тацій, Ю. М. Грошевий. Вісник Академії правових наук України. 1999. № 1. С. 61-69.
46. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 грудня 2018 року у справі № 367/2259/15 / База даних «ЄДР судових рішень» / URL:<http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977451>
47. Постанова Великої палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року у справі №362/44/17 / База даних «ЄДР судових рішень» / URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79472747>
48. Постанові Касаційного господарського суду Верховного Суду від 24 квітня 2019 року у справі № 911/1292/18 / База даних «ЄДР судових рішень» URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81436530>

49. Мірошниченко А. М. Обрання належного способу захисту прав на земельні ділянки. Адвокат. 2011. № 1 (124). С. 26–31.

50. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 травня 2018 року у справі № 368/1158/16-ц URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74506124>

51. Лісовий кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, №17, ст.99 База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

52. Про місцеві державні адміністрації: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20-21, ст.190 / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

53. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 травня 2018 року у справі № 923/466/17 / База даних «ЄДР судових рішень» / URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74506122>.

54. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень наказ Генеральної прокуратури України від 21.09.2018 № 186 / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0186900-18#n83>

55. Окрема думка Судді Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду Крата В. І. від 06.06.2018 р. у справі № 607/1557/17, провадження № 61-17407св18. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/84355257/>

56. Руденко М. Модель представницької функції прокуратури у контексті нових конституційних змін (щодо правосуддя) / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2016. - № 4. - С. 30–35.

57. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18/ База даних «ЄДР судових рішень» / URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/90458902>

58. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 648/2419/13-ц / База даних «ЄДР судових рішень» / URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77586952>.

59. Безкровний Є. А. Повноваження прокурора при представництві інтересів держави в суді через передбачені законом форми / Є.А. Безкровний. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 3(83), 2018. с. 52-59.

