

ПРОБЛЕМИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ОСКАРЖЕННЯ ПРОКУРОРОМ РІШЕНЬ ОРГАНУ, ЯКИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ ЗДІЙСНЮВАТИ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ У СПІРНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ (НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖГЕОКАДАСТРУ)

PROBLEMS OF THE JUDICIAL PRACTICE OF THE APPEAL BY THE PROSECUTOR THE DECISIONS OF THE BODY, AUTHORIZED TO EXERCISE THE FUNCTIONS OF THE STATE IN DISPUTED LEGAL RELATIONS (ON THE EXAMPLE OF THE STATE GEOCADASTRE)

Оприско М.В., к.ю.н.,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Львівський національний університет імені Івана Франка

Проаналізовано завдання та функції прокуратури із представництва інтересів держави у цивільних та господарських спорах щодо оскарження рішень органів державної влади (зокрема, Держгеокадастру).

Виявлено, що існує два протилежних правових висновки Великої Палати Верховного Суду у подібних правовідносинах під час визначення обсягу повноважень Держгеокадастру щодо здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю. Такий стан не відповідає принципу правової визначеності та суттєво ускладнює правильне застосування судами вказаних норм права. Встановлено, що на даний час у судовій практиці сформовано позицію, згідно з якою прокурор взагалі не може подавати позов в інтересах держави до державного органу, який у свою чергу також представляє державу у спірних правовідносинах, оскільки це призведе до збігу позивача та відповідача в одній особі.

Обґрунтовано помилковість такого підходу оскільки його застосування фактично виключає можливість судового розгляду спору, сторонами якого є два державні органи, або у разі заявлення прокурором позову в інтересах держави без визначення позивача до відповідача-державного органу, що істотно звужує можливість захисту державних інтересів та вирішення спорів за участю державних органів.

Обґрунтовано, що розгляд спору між прокурором (в інтересах держави) та органом державної влади, який прийняв рішення з питань розпорядження землями в межах компетенції та всупереч інтересам держави можливий, окрім випадку якщо рішення, яке оскаржується прокурором, прийняте тим органом, який уповноважений здійснювати функції держави у спірних правовідносинах.

Запропоновано вирішення наявних проблем шляхом відступу Великою Палатою Верховного Суду від займаної позиції та внесення змін у процесуальне законодавство України, зокрема, шляхом викладення ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» у новій редакції.

Ключові слова: прокурор, Держгеокадастр, підстави представництва інтересів держави, уповноважений орган держави, правовий висновок, відсутність органу, уповноваженого державою на захист її інтересів у спірних правовідносинах.

The tasks and functions of the prosecutor's office in representing the interests of the state in civil and economic disputes regarding appeals against the decisions of state authorities (in particular, the State Geocadastre) are analyzed.

It was revealed that there are two opposing legal conclusions of the Grand Chamber of the Supreme Court in similar legal relations when determining the scope of the State Geocadastre's powers to exercise state supervision (control) over compliance by local self-government bodies with the requirements of land legislation and the established procedure for acquiring and implementing the right to land. Such a state does not correspond to the principle of legal certainty and significantly complicates the correct application of the specified legal norms by the courts. It has been established that currently in judicial practice a position has been formed, according to which the prosecutor cannot file a lawsuit in the interests of the state against a state body, which in turn also represents the state in disputed legal relations, as this will lead to the coincidence of the plaintiff and the defendant in the same person.

The fallacy of such an approach is substantiated, since its application actually excludes the possibility of judicial review of a dispute in which two state bodies are parties, or in the event that the prosecutor files a lawsuit in the interests of the state without identifying the plaintiff to the defendant-state body, which significantly narrows the possibility of protecting state interests and resolving disputes under with the participation of state bodies.

It is substantiated that consideration of a dispute between a prosecutor (in the interests of the state) and a state authority that made a decision on the disposal of land within the limits of competence and contrary to the interests of the state is possible, unless the decision appealed by the prosecutor was made by the body authorized to perform the functions states in disputed legal relations.

It is proposed to solve the existing problems by retreating the Grand Chamber of the Supreme Court from the position taken and making changes to the procedural legislation of Ukraine, in particular, by setting out Part 3 of Art. 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" in the new edition.

Key words: prosecutor, State Geocadastre, grounds for representing the interests of the state, authorized body of the state, legal opinion, absence of a body authorized by the state to protect its interests in disputed legal relations.

Відповідно до ст. 131-1 Конституції України органи прокуратури здійснюють представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

Згідно з положеннями ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [2].

На підставі ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів

не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Положеннями ч. ч. 1, 2 ст. 263 Цивільного процесуального кодексу України визначено, що судові рішення повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим, ухваленим відповідно до норм матеріального права із дотриманням норм процесуального права, а згідно з ч. 4 даної норми – при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування відповідних норм права, викладені в постановках Верховного Суду [3]. Аналогічні

положення щодо необхідності врахування висновків Верховного Суду передбачені і в ГПК України [4].

Протягом останніх кількох років Верховним Судом ухвалено низку постанов, згідно з висновками у яких підстави і порядок звернення прокурора до суду в інтересах держави, зокрема, де у спірних правовідносинах уповноваженим органом виступає Держгеокадастр, є суперечливими.

Так, у п. 37 постанови Верховного Суду від 26.05.2020 року у справі № 912/2385/18 зазначено, що прокурор, звертаючись до суду з позовом, має обґрунтувати та довести підстави для представництва, однією з яких є бездіяльність компетентного органу.

Згідно з п. 38 цієї ж постанови бездіяльність компетентного органу означає, що він знав або повинен був знати про порушення інтересів держави, але не звертався до суду з відповідним позовом у розумний строк [5].

У п. 50 постанови від 01.06.2021 року у справі № 925/929/19 Великою Палатою Верховного Суду зроблено висновок, що органи Держгеокадастру можуть звертатись до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень з нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, у тому числі з позовами щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно зайнятих чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився.

Велика Палата Верховного Суду у даній справі відхилила доводи касаційної скарги прокурора про те, що органи Держгеокадастру не наділені правом звернення до суду з відповідними позовними вимогами та вказала, що прокурор правомірно подав позов до суду, проте позивачем мав зазначити відповідний орган Держгеокадастру [6].

У пп. 75, 76 постанови Верховного Суду від 20.07.2022 року у справі № 910/5201/19, зроблено висновки, що держава може вступати в цивільні (господарські) та адміністративні правовідносини. У випадку, коли держава вступає в цивільні (господарські) правовідносини, вона має цивільну правоздатність нарівні з іншими учасниками цих правовідносин. Держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через відповідні органи, які діють у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Отже, поведінка органів, через які діє держава, розглядається як поведінка держави у відповідних, зокрема у господарських, правовідносинах. Тому у відносинах, у які вступає держава, органи, через які вона діє, не мають власних прав і обов'язків, а наділені повноваженнями (компетенцією) представляти державу у відповідних правовідносинах. І в судовому процесі держава бере участь у справі як сторона через відповідний її орган, наділений повноваженнями у спірних правовідносинах. У п. 83 цієї ж постанови Верховним Судом враховано обґрунтування прокурора про те, що державний орган виконавчої влади не наділений законом правом на звернення до суду з позовом про скасування рішень органу місцевого самоврядування, оскільки спірна земельна ділянка не є землею сільськогосподарського призначення та не належить до агропромислового комплексу. На основі цього Верховний Суд вважав правильним звернення прокурора із позовом без визначення уповноваженого органу держави, оскільки позов у справі № 910/5201/19 поданий в межах спору про право користування земельною ділянкою, у якому територіальна громада міста Києва є учасником цивільних відносин та стороною спору [7].

У постановою від 15.01.2020 року у справі № 698/119/18 [8] та від 15.09.2020 року у справі № 469/1044/17 [9] Верховний Суд погодився із наведеним прокурором обґрунтуванням відсутності органу, уповноваженого державою на захист її інтересів у спірних правовідносинах, оскільки у межах цих справ оскаржувалися рішення цих органів і саме вони визначалися відповідачами.

Натомість, у постанові від 05.10.2022 року у справі № 922/1830/19 про визнання незаконним та скасування наказу ГУ Держземагентства у Харківській області щодо надання у користування земельних ділянок для ведення фермерського господарства, Великою Палатою Верховного Суду зроблено висновок про те, що фактично позов пред'явлений державою (в особі прокурора) до неї самої (в особі ГУ Держгеокадастру у Харківській області). Згідно з постановою суду, зазначене суперечить вимогам ч. 1 ст. 45 ГПК України, відповідно до якої сторонами в судовому процесі – позивачами та відповідачами – можуть бути особи, зазначені у ст. 4 цього Кодексу. Позивач і відповідач не можуть збігатися, оскільки такий збіг унеможливає наявність спору [10].

Як бачимо, висновки Верховного Суду щодо можливості подання прокурором позову до органу, уповноваженого державою на захист її інтересів у спірних правовідносинах, а також щодо суб'єктного складу такої категорії справ, є неоднозначними та суперечливими, що потребує ґрунтовного аналізу проблеми та вироблення пропозиції по її усуненню, що і є метою даної статті.

Згідно із частинами другою та третьою статті 4 ГПК України державні органи та органи місцевого самоврядування мають право на звернення до господарського суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав та законних інтересів у справах, віднесених законом до юрисдикції господарського суду. До господарського суду у справах, віднесених законом до його юрисдикції, мають право звертатися також особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Можливість звернення до суду осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, передбачена також у ЦПК України.

Відповідно до частини першої статті 53 ГПК України у випадках, встановлених законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до суду в інтересах інших осіб, державних чи суспільних інтересах та брати участь у цих справах. Аналогічна за змістом норма міститься у ст. 56 ЦПК України.

Велика Палата Верховного Суду неодноразово зазначала, що держава може вступати в цивільні (господарські) та адміністративні правовідносини. У випадку, коли держава вступає в цивільні (господарські) правовідносини, вона має цивільну правоздатність нарівні з іншими учасниками цих правовідносин. Держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через відповідні органи, які діють у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Отже, поведінка органів, через які діє держава, розглядається як поведінка держави у відповідних, зокрема у господарських, правовідносинах. Тому у відносинах, у які вступає держава, органи, через які вона діє, не мають власних прав і обов'язків, а наділені повноваженнями (компетенцією) представляти державу у відповідних правовідносинах (постанови Великої Палати Верховного Суду від 20.11.2018 року у справі № 5023/10655/11, від 26.02.2019 року у справі № 915/478/18, від 26.06.2019 року у справі № 587/430/16-ц).

Також Велика Палата Верховного Суду зауважувала, що в судовому процесі держава бере участь у справі як сторона через відповідний її орган, наділений повноваженнями у спірних правовідносинах (постанови Великої Палати Верховного Суду від 27.02.2019 року у справі № 761/3884/18, від 26.06.2019 року у справі № 587/430/16-ц).

Згідно з абзацом 5 частини першої статті 15-2 ЗК України до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у сфері земельних відносин, належить організація та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм влас-

ності, у тому числі за дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю [11].

Відповідно до статті 2 Закону № 963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (надалі – Закон № 963-IV) основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель, зокрема, є забезпечення додержання органами місцевого самоврядування земельного законодавства України, запобігання порушенням законодавства України у сфері використання земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення [12].

Згідно зі статтею 4 Закону № 963-IV об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель є всі землі в межах території України.

Відповідно до частини першої статті 5 Закону № 963-IV державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

У пункті «а» частини першої статті 6 Закону № 963-IV зазначено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, належить, зокрема, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у частині додержання органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства України та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю, додержання вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових угод, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок.

Відповідно до пункту 1 Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 14 січня 2015 р. № 15 Держгеокадастр є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [13].

Згідно з підпунктом 25-1 пункту 4 Положення Держгеокадастр відповідно до покладених на нього завдань організовує та здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, у тому числі за: дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; дотриманням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства з питань передачі земель у власність та надання у користування, зокрема в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.

З наведених норм права вбачається, що держава визначила Держгеокадастр державним органом, уповноваженим здійснювати державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог земельного законодавства та встановленого

порядку набуття і реалізації права на землю, в тому числі з питань надання земель у користування, оренду, продажу прав на земельні ділянки на конкурентних засадах.

В той же час щодо повноважень Держгеокадастру звертатися до суду на виконання функцій нагляду (контролю) вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю в науці та в судовій практиці відсутня єдина позиція. Це підтверджується і великою кількістю окремих думок (в тому числі розбіжних) при ухваленні Великою Палатою Верховного Суду постанов у досліджуваній категорії справ.

Зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 01.06.2021 року у справі № 925/929/19 застосовано більш широкий підхід та зроблено висновок, що органи Держгеокадастру можуть звертатися до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень з нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, у тому числі з позовами щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно зайнятих чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився.

Натомість, у постанові від 20.07.2022 року у справі № 910/5201/19 Великою Палатою Верховного Суду зроблено висновок, що Держгеокадастр не наділений законом правом на звернення до суду з позовом про скасування рішень органу місцевого самоврядування, оскільки спірна земельна ділянка не є землею сільськогосподарського призначення та не належить до агропромислового комплексу, а повноваження Держгеокадастру на звернення до суду обмежуються саме наведеним переліком питань.

Тобто, Верховний Суд у зазначеній постанові висунув, що компетенція Держгеокадастру щодо звернення до суду обмежується тими випадками, які прямо зазначені в законі та Положенні про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру.

При цьому слід звернути увагу на тому, що Пункт 4 Положення, який визначає повноваження Держгеокадастру, доповнено підпунктом 42-1 згідно з Постановою КМ № 164 від 24.02.2023 року, з урахуванням якого Держгеокадастр та його посадові особи: подає позов про конфіскацію земельної ділянки у випадках, визначених законом; звертається до суду з позовами про визнання недійсними угод, укладених із порушенням встановленого законом порядку купівлі-продажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок державної, комунальної власності; мають право звертатися до суду з позовом щодо відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно зайнятих чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився; мають право звертатися до суду з позовом про розірвання договору оренди, емфітевізису, суперфіцію земельної ділянки або договору про встановлення земельного сервітуту, а також про припинення права постійного користування земельною ділянкою.

Враховуючи, що угоди купівлі-продажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок державної, комунальної власності укладаються на підставі відповідних рішень уповноважених розпорядників земельними ділянками, оспорювання таких рішень в судовому порядку також слід віднести до компетенції Держгеокадастру.

Проблемною є та обставина, що ухвалюючи постанову від 20.07.2022 року у справі № 910/5201/19 Велика Палата Верховного Суду не відступила від свого попереднього висновку стосовно обсягу повноважень Держгеокадастру в подібних правовідносинах, наведеного у постанові від 1 червня 2021 року у справі № 925/929/19, хоча правовідносини у них є подібними, оскільки в обох випадках спірним є питання щодо дотримання органом місцевого самоврядування встановленого законом порядку передачі

земельної ділянки комунальної власності у користування за результатами земельних торгів.

В першому випадку Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що спірні правовідносини охоплюються правовим регулюванням Закону № 963-IV і тому позивачем у такому спорі має бути Держгеокадастр, який здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності. Натомість у другому випадку Велика Палата Верховного Суду вважала, що спір виник у відносинах про право користування земельною ділянкою; учасником таких відносин та стороною спору є відповідна територіальна громада, а не державний контролюючий орган; ці правові відносини не регулюються Законом № 963-IV.

Вказаний підхід обумовив існування двох протилежних правових висновків Великої Палати Верховного Суду у подібних правовідносинах стосовно правильного застосування положень статей 5, 6 Закону № 963-IV під час визначення обсягу повноважень Держгеокадастру щодо здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю, в тому числі з питань надання земель у користування, оренду, продажу прав на земельні ділянки на конкурентних засадах. Такий стан не відповідає принципу правової визначеності та суттєво ускладнює правильне застосування судами вказаних норм права.

При вирішенні даного питання на нашу думку слід враховувати, що відповідно до пункту 2 частини першої статті 17 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон № 3166-VI) одним з основних завдань центральних органів виконавчої влади є здійснення державного нагляду (контролю) [14].

Згідно зі статтею 28 Закону № 3166-VI міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи звертаються до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень у спосіб, що перебачений Конституцією та законами України.

У Резолюції № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні» Парламентська асамблея Ради Європи (далі – ПАРЕ) звернула увагу на той факт, що функція прокуратури України щодо загального нагляду суперечить європейським стандартам і що, зокрема, через наявність цієї функції вона має повноваження, які значно перевищують ті, що необхідні в демократичній державі [15].

У зв'язку із формуванням нової моделі прокуратури та на виконання зобов'язань України перед європейськими інституціями і був прийнятий ЗУ «Про прокуратуру», основні положення якого спрямовані на повне скасування функції прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званий «загальний нагляд»). Основна роль у виконанні таких завдань відводиться профільним органам державної влади. Це повинно усунути дублювання повноважень прокуратури та інших органів, на які покладаються повноваження щодо нагляду (контролю) за додержанням законів, що дасть змогу, з одного боку, чітко зрозуміти, який орган несе відповідальність за стан справ у певній сфері суспільних відносин, а з іншого – зменшити кількість перевірок та інших заходів, які можуть впливати на діяльність фізичних та юридичних осіб, насамперед у сфері підприємницької діяльності.

З наведеного вбачається, що норма статті 28 Закону № 3166-VI була прийнята законодавцем у межах реформи прокуратури з метою позбавлення її надмірних повноважень щодо здійснення загального нагляду за додержанням законів для приведення функцій прокуратури до європейських стандартів, а тому слід вважати, що центральні

органи виконавчої влади мають право звертатися до суду у всіх випадках, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень.

Однак, враховуючи обов'язковість врахування висновків щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду, а зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 05.10.2022 року у справі № 922/1830/19, на даний час у судовій практиці сформовано позицію, згідно з якою прокурор взагалі не може подавати позов в інтересах держави до державного органу, який у свою чергу теж представляє державу у спірних правовідносинах, оскільки це призведе до збігу позивача та відповідача в одній особі.

Однак, такий підхід видається неправильним, оскільки його застосування фактично виключає можливість судового розгляду спору, сторонами якого є два державні органи, або у разі заявлення прокурором позову в інтересах держави без визначення позивача до відповідача-державного органу, що істотно звужує можливість захисту державних інтересів та вирішення спорів за участю державних органів.

Для вирішення цієї проблеми необхідно, щоб Велика Палата Верховного Суду відступила від висловленої у постанові від 05.10.2022 року у справі № 922/1830/19 правової позиції та дійшла висновку, що прокурор може подавати позов до органу державної влади.

Остаточню ж вирішити дану проблему може тільки внесення змін у процесуальне законодавство України, зокрема, шляхом викладення ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» у такій редакції: «Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, у разі відсутності такого органу, а також у випадку, якщо оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність прийняте органом, уповноваженим здійснювати функції держави у спірних правовідносинах».

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна дійти таких висновків:

Розгляд спору, в якому Держгеокадастр як орган контролю виступатиме позивачем, а як розпорядник земель або кадастровий реєстратор – відповідачем, не видається можливим у зв'язку зі збігом позивача та відповідача в одній особі.

На нашу думку, звернення прокурора із позовом в інтересах держави із набуттям прокурором статусу позивача можливе лише у разі відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду. Тому така можливість безпосередньо залежить від суті спору. Якщо спір стосується питання, віднесеного до компетенції Держгеокадастру, щодо якого останнім прийняте неправомірне, на думку прокурора, рішення, то стверджувати про відсутність органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, не можна.

На даний час у судовій практиці відсутній одностайний підхід до визначення компетенції органів державної влади та, зокрема, Держгеокадастру, щодо звернення до суду. У значній кількості постанов Верховного Суду застосовано підхід, за яким компетенція Держгеокадастру щодо звернення до суду обмежується тими випадками, які прямо зазначені в законі та Положенні про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (зокрема, у постанові від 20.07.2022 року у справі № 910/5201/19). Натомість у інших постановках Верховний Суд висновує можливість звернення Держгеокадастру із позовом до суду у всіх випадках, якщо це необхідно для

здійснення їхніх повноважень (зокрема, у постанові від 01.06.2021 року у справі № 925/929/19). На нашу думку, з урахуванням положень ст. 28 Закону України № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» більш обґрунтовано слід вважати другу позицію.

Розгляд в порядку цивільного / господарського / адміністративного судочинства спору між прокурором (в інтересах держави) та органом державної влади, який прийняв рішення з питань розпорядження землями в межах компетенції та всупереч інтересам держави можливий, окрім випадку якщо рішення, яке оскаржується прокурором, прийняте тим органом, який уповноважений здійснювати функції держави у спірних правовідносинах.

Разом з тим, враховуючи обов'язковість врахування висновків щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду, а зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 05.10.2022 року у справі № 922/1830/19, на даний час у судовій практиці сформовано позицію, згідно з якою прокурор взагалі не може подавати позов в інтересах держави до державного органу, який у свою чергу також представляє державу у спірних правовідносинах, оскільки це призведе до збігу позивача та відповідача в одній особі.

Однак, такий підхід видається неправильним, оскільки його застосування фактично виключає можливість судо-

вого розгляду спору, сторонами якого є два державні органи, або у разі заявлення прокурором позову в інтересах держави без визначення позивача до відповідача-державного органу, що істотно звужує можливість захисту державних інтересів та вирішення спорів за участю державних органів.

Для вирішення цієї проблеми необхідно, щоб Велика Палата Верховного Суду відступила від висловленої у постанові від 05.10.2022 року у справі № 922/1830/19 правової позиції та дійшла висновку, що прокурор може подавати позов до органу державної влади.

Остаточню ж вирішити дану проблему може тільки внесення змін у процесуальне законодавство України, зокрема, шляхом викладення ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» у такій редакції: «Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, у разі відсутності такого органу, а також у випадку, якщо оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність прийняте органом, уповноваженим здійснювати функції держави у спірних правовідносинах».

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 26.05.2023).
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18> (дата звернення: 26.05.2023).
3. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1618-15> (дата звернення: 26.05.2023).
4. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1798-12> (дата звернення: 26.05.2023).
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 року у справі № 912/2385/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90458902> (дата звернення: 26.05.2023).
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 01.06.2021 року у справі № 925/929/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97926626> (дата звернення: 26.05.2023).
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.07.2022 року у справі № 910/5201/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105852860> (дата звернення: 26.05.2023).
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.01.2020 року у справі № 698/119/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87053622> (дата звернення: 26.05.2023).
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.09.2020 року у справі № 469/1044/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92270734> (дата звернення: 26.05.2023).
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05.10.2022 року у справі № 922/1830/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108285268> (дата звернення: 26.05.2023).
11. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 26.05.2023).
12. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 26.05.2023).
13. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п#Text> (дата звернення: 26.05.2023).
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 26.05.2023).
15. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи від 04.10.2010 р. № 1755 (2010). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text (дата звернення: 26.05.2023).