

ПРЕДСТАВНИЦТВО СПЕЦІАЛІЗОВАНОЮ ПРОКУРАТУРОЮ У ВІЙСЬКОВІЙ ТА ОБОРОННІЙ СФЕРІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ В ОСОБІ ВІЙСЬКОВИХ ПІДРОЗДІЛІВ: ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ВИПАДКИ (ПІДСТАВИ) УЧАСТІ

REPRESENTATION BY A SPECIALIZED PROSECUTOR'S OFFICE IN THE MILITARY AND DEFENSE SPHERE OF STATE INTERESTS IN COURT OF MILITARY UNITS: AUTHORITIES AND CASES (GROUNDS) OF PARTICIPATION

Гузе К.А., к.ю.н.,
асистент кафедри цивільної юстиції та адвокатури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

В статті проаналізовано особливості реалізації Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері конституційної функції представництва інтересів держави, її повноваження та випадки участі в суді. Системно досліджено норми Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», накази Генерального прокурора, рішення Конституційного Суду України, практика Верховного Суду, що регулюють діяльність органів прокуратури у цивільному, господарському, адміністративному процесі. На підставі цього аналізу зроблено висновок, що здійснення Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері представництва інтересів держави в суді в особі військових підрозділів, допустимо лише у визначених законом випадках (з підстав), які можна класифікувати на загальні (визначені у Законі України «Про прокуратуру») та спеціальні (визначені у Наказах Генерального Прокурора). Загальними є випадки, якщо компетентний орган: 1) не здійснює захист інтересів держави; 2) неналежним чином здійснює захист інтересів держави; 3) такий орган відсутній. Наразі спеціальними, виступають випадки здійснення в суді Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері функції представництва у правовідносинах, пов'язаних із діяльністю чітко визначеного кола суб'єктів (Міністерства оборони України, Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України, Національної гвардії України тощо).

Поряд з загальними та спеціальними випадками здійснення Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері представництва інтересів держави в суді встановлено, що її повноваження також визначаються за принципом інстанційності (наприклад, право звернення до Верховного Суду зі скаргою та участь у розгляді справи в суді касаційної інстанції надається саме Спеціалізованій прокуратурі у військовій та оборонній сфері Офісу Генерального прокурора) та територіальності (розмежування здійснюється між Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері: Центрального регіону, Південного регіону, Західного регіону, Об'єднаних сил).

Ключові слова: прокурор, Спеціалізована прокуратура у військовій та оборонній сфері, представництво інтересів держави в суді, повноваження та випадки (підстави) участі в суді Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері.

The article analyzes the peculiarities of implementation by the Specialized Prosecutor's Office in the military and defense sphere of the constitutional function of representing the interests of the state, its powers and cases of participation in court. The norms of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office», the orders of the Prosecutor General, the decision of the Constitutional Court of Ukraine, the practice of the Supreme Court, which regulate the activities of the prosecutor's office in the researched area, were systematically studied. On the basis of this analysis, it was concluded that the implementation by the Specialized Prosecutor's Office in the military and defense sphere of representing the interests of the state in court in the person of military units is admissible only in cases defined by law (on grounds) that can be classified into general ones (defined in the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office») and special (defined in the Orders of the Prosecutor General). There are general cases when the competent authority: 1) does not protect the interests of the state; 2) improperly protects the interests of the state; 3) there is no such body. Currently, the cases of the specialized prosecutor's office in the military and defense sphere performing in court the function of representation in legal relations related to the activities of a clearly defined circle of subjects (the Ministry of Defense of Ukraine, the Armed Forces of Ukraine, the State Border Guard Service of Ukraine, the Foreign Intelligence Service of Ukraine, Security Service of Ukraine, State Security Office of Ukraine, State Special Transport Service, Security Service of Ukraine, National Guard of Ukraine, etc.).

Along with the general and special cases of the implementation by the Specialized Prosecutor's Office in the military and defense sphere of representing the interests of the state in court, it was established that its powers are also determined according to the principle of instance (for example, the right to appeal to the Supreme Court with a complaint and participate in the consideration of a case in the court of cassation is granted precisely Specialized prosecutor's office in the military and defense sphere of the Prosecutor General's Office) and territoriality (the distinction is made between the Specialized prosecutor's office in the military and defense sphere (with regional rights): Central region, Southern region, Western region, United forces).

Key words: prosecutor, Specialized Prosecutor's Office in the military and defense sphere, representation of the state's interests in court, powers and cases (grounds) of participation in the court of the Specialized Prosecutor's Office in the military and defense sphere.

Згідно п. 3 ст. 131-1 Конституції України, на прокуратуру України покладається представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

Реалізація зазначених конституційних положень здійснюється національною прокуратурою в різних напрямках. Одним з таких являється представництво в суді інтересів держави в воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, що здійснюється Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері (далі - Спеціалізована прокуратура ВОС).

Так, п. 6 наказу Генерального прокурора «Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері» від 22 листопада 2021 р. № 370 (далі - Наказ Генпрокурора № 370) закріплює, що

з метою забезпечення належної організації роботи щодо виконання визначених функцій, розмежування їхніх повноважень із самостійними структурними підрозділами Офісу Генерального прокурора, обласними та окружними прокуратурами на Спеціалізовану прокуратуру ВОС покладено обов'язок забезпечувати організацію та здійснення представництва інтересів держави в суді [2].

У зв'язку з наведеними положеннями Конституції України та Наказу Генпрокурора № 370 виникає необхідність у визначенні повноважень Спеціалізованою прокуратурою ВОС щодо здійснення її посадовими особами функцій представництва інтересів держави в суді в воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, зокрема, випадків (підстав), за наявності яких воно здійснюється.

Варто зазначити, що випадки (підстави) за наявності яких можливе прокурорське представництво закріплені у Законі України «Про прокуратуру» (далі – Закон). Так, у ст. 2 передбачено, що прокуратура реалізує функцію представництва інтересів держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України [3].

Стосовно повноваження прокуратури та випадків (підстав) представництва інтересів держави в суді свою правову позицію сформулював й Конституційний Суд України. У своєму рішенні № 4-р(П)/2019 від 5 червня 2019 р. він зазначив, що в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». Про такі випадки йдеться, зокрема, у ч. 3 ст. 23 Закону № 1697 («Про прокуратуру» – доповнено К.Г.) за якою «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» (абзац перший). На думку Конституційного Суду України, це обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання [4].

З системного аналізу вищезазначеної ст. 2 Закону та рішення Конституційного Суду України випливає, що представництво прокурором в суді інтересів держави допускається у разі, якщо компетентний орган: 1) не здійснює захист інтересів держави; 2) неналежним чином здійснює захист інтересів держави; 3) такий орган відсутній.

Наведені випадки є загальними підставами реалізації прокурорами структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора, обласних, окружних прокуратур, а також прокурорами Спеціалізованої прокуратури ВОС представництва в суді інтересів держави. Водночас останні, вправі здійснювати покладені на них повноваження з представництва в суді інтересів держави в воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва лише в спеціальних випадках, визначених у нормативних актах, зокрема, у Наказі Генпрокурора № 370.

Так, згідно цього Наказу представництво інтересів держави в суді допускається:

- Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері Офісу Генерального прокурора у *правовідносинах*, пов'язаних із діяльністю Міністерства оборони України, Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Національної гвардії України, а також щодо інших суб'єктів, що зазначені у п. 6.1 Наказу Генпрокурора № 370.

- Спеціалізованим прокуратурам у військовій та оборонній сфері (на правах обласних та окружних) у *правовідносинах*, пов'язаних із діяльністю суб'єктів, визначених у пункті 6.1 Наказу, крім центральних апаратів (адміністрацій, управлінь) цих органів, їх підрозділів, повноваження яких поширюються на всю територію України (за винятком видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України) (п. 6.2 Наказу Генпрокурора № 370).

Поряд з загальними та спеціальними випадками здійснення Спеціалізованою прокуратурою ВОС представництва в суді інтересів держави її повноваження у досліджуваній сфері також визначаються за принципом *інстанційності* та *територіальності*.

Зокрема, за принципом *інстанційності*, апеляційні скарги на судові рішення, якими вирішено спір по суті позо-

вних вимог, вправі подавати керівники, перші заступники, заступники керівників спеціалізованих прокуратур (на правах обласних). А у разі відсутності апеляційного суду за місцем розташування таких прокуратур скаргу підлягає подати керівникам, першим заступникам, заступникам керівників спеціалізованих прокуратур (на правах окружних), працівники яких брали участь у розгляді справи, або керівництву прокуратури вищого рівня (п. 6.3 Наказу Генпрокурора № 370). Наразі, касаційні скарги на судові рішення у цивільних, господарських, адміністративних справах (провадженнях), заяви про перегляд судових рішень та участь у розгляді цих справ у Верховному Суді покладатиметься на Спеціалізовану прокуратуру у військовій та оборонній сфері Офісу Генерального прокурора (п. 10 Наказу Генпрокурора № 370).

Щодо принципу *територіальності*, то виконання конституційних функцій прокуратури, зокрема функції представництва в суді інтересів держави в воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва здійснюється: 1) Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері Центрального регіону – у Вінницькій, Житомирській, Київській, Полтавській, Сумській, Черкаській, Чернігівській областях та м. Києві; 2) Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері Південного регіону – у Дніпропетровській, Запорізькій, Кіровоградській, Миколаївській, Одеській та Херсонській областях, а також акваторії поміж береговою лінією Одеської, Миколаївської та Херсонської областей і лінією державного кордону в територіальному морі України, у водах спільного використання; 3) Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері Західного регіону – у Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Рівненській, Тернопільській, Хмельницькій та Чернівецькій областях; 4) Спеціалізованою прокуратурою у військовій та оборонній сфері об'єднаних сил – у Харківській, Луганській, Донецькій областях, а також в акваторії поміж береговою лінією Донецької області та лінією державного кордону в територіальному морі України (п. 3 Наказу Генпрокурора № 370).

Повноваження та випадки здійснення Спеціалізованою прокуратурою ВОС представництва в суді інтересів держави в воєнній сфері та сфері оборони є предметом розгляду Верховного Суду.

Так, у листопаді 2018 р. заступник військового прокурора Кіровоградського гарнізону, в інтересах держави в особі Міністерства оборони України, Квартирно-експлуатаційного відділу м. Кропивницького (далі – КЕВ), звернувся до суду з позовом до ОСОБА 1, ОСОБА 2, ОСОБА 3 про визнання договору недійсним та зобов'язання усунути перешкоди у користуванні земельною ділянкою. Звертаючись з позовом в інтересах держави в особі Міністерства оборони України, КЕВ прокурор зазначав, що вказані особи знають про порушення інтересів держави ще з 2013 р., оскільки цей судовий спір є не першим, в якому прокурор подає позов в їх інтересах, проте до цього часу, ні Міністерство оборони України, ні КЕВ не вживали жодних самостійних заходів з метою відновлення законності та захисту прав держави. Посилаючись на положення п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, ст. 23 Закону Верховний Суд зазначив, що захищати інтереси держави повинні, насамперед, відповідні суб'єкти владних повноважень. З метою, щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який всупереч вимог закону не здійснює захисту або робить це неналежно.

На думку Верховного Суду, бездіяльність компетентного органу (нездійснення захисту інтересів держави) означає, 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. Прокурор, звертаючись до суду з позовом, повинен обґрунтувати та довести бездіяльність компетентного органу. Невжиття компетентним органом жодних заходів протягом розумного строку після того, як цьому органу стало відомо або повинно було стати відомо про можливе порушення інтересів держави, має кваліфікуватися як бездіяльність відповідного органу. І далі, якщо компетентний орган протягом розумного строку після отримання повідомлення самостійно не звернувся до суду з позовом в інтересах держави, то це є достатнім аргументом для підтвердження судом підстав для представництва. Якщо прокурору відомі причини такого незвернення, він обов'язково повинен зазначити їх в обґрунтованні підстав для представництва, яке міститься в позові. Але якщо з відповіді зазначеного органу на звернення прокурора такі причини з'ясувати неможливо чи такої відповіді взагалі не отримано, то це не є підставою вважати звернення прокурора необґрунтованим [5].

Продовжуючи дослідження питання випадків здійснення прокуратурою представництва в суді інтересів держави в воєнній сфері та сфері оборони, варто звернути увагу на висновок Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у справі № 813/2417/17 від 22 грудня 2021 р. за позовом Спеціалізованої прокуратури ВОС Західного регіону в інтересах держави в особі Кабінету Міністрів України до Державного реєстратора Обласного комунального підприємства Львівської обласної ради «Бюро технічної інвентаризації та експертної оцінки» Бірака Євгенія Васильовича, Товариства з обмеженою відповідальністю «АрхіБуд». Зокрема, колегія суддів Верховного Суду наголосила на тому, що з урахуванням ролі прокуратури у демократичному суспільстві та необхідності дотримання справедливого балансу в питанні рівноправності сторін судового провадження, зміст п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України щодо підстав представництва прокурором інтересів держави в судах не може тлумачитися розширено; прокурор

може представляти інтереси держави в суді у виключних випадках, які прямо передбачені законом. Проте будь-якої правової оцінки на підтвердження підстав для його представництва інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України у справі, яка розглядалася судами попередніх інстанцій не надано. З огляду на викладене, Верховний Суд дійшов висновку, що вирішуючи спір, порушений прокурором у даній справі, судами попередніх інстанцій взагалі не досліджувалось по суті, з наданням оцінки змісту позовної заяви в цій частині та доданих до неї документів, питання дотримання прокурором вимог щодо доведення обставин нездійснення чи неналежного здійснення позивачем захисту інтересів держави у спірних правовідносинах.

Водночас, на переконання Верховного Суду, наявність бездіяльності компетентного органу повинна бути предметом самостійної оцінки суду в кожному випадку звернення прокурора з позовом за конкретних фактичних обставин. Суд зобов'язаний дослідити: чи знав відповідний орган про допущені порушення інтересів держави, чи мав відповідні повноваження для їх захисту, проте всупереч цим інтересам за захистом до суду не звернувся [6].

Враховуючи проведений вище аналіз норм Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», наказу Генерального прокурора, висновки Конституційного Суду України, практику Верховного Суду щодо здійснення Спеціалізованою прокуратурою ВОС представництва інтересів держави в суді в особі військових підрозділів, можна зробити висновок, що реалізація покладених на неї процесуальних повноважень в зазначеній сфері допустима лише у визначених законом випадках (з підстав), які можна класифікувати на загальні та спеціальні. Поряд з загальними та спеціальними випадками здійснення Спеціалізованою прокуратурою ВОС представництва в суді інтересів держави її повноваження у досліджуваній сфері також визначаються за принципом інстанційності та територіальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері: Наказ Генерального прокурора від 22 листоп. 2021 р. № 370 / *Верховна Рада України: офіц. веб-сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0370905-21#Text> (дата звернення: 28.11.2022)
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2/3. Ст. 12.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»: справа № 3-234/2018(3058/18), рішення № 4-р(II)/2019 від 5 червня 2019 р. Конституційний Суд України: *офіц. веб-сайт*. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p2_2019.pdf (дата звернення: 28.11.2022).
5. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного цивільного суду: справа № 404/8169/18 від 10 березня 2021 р. / *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95616401> (дата звернення: 28.11.2022).
6. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду: справа № 813/2417/17 від 22 грудня 2021 р. / *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102478152> (дата звернення: 28.11.2022).