



УКРАЇНА
ХАРКІВСЬКА
МІСЬКА РАДА
ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

майдан Конституції, 7,
м. Харків, 61200
тел.: +38 (057) 760-73-69
факс: +38 (057) 760-79-51

УКРАИНА
ХАРЬКОВСКИЙ
ГОРОДСКОЙ СОВЕТ
ХАРЬКОВСКОЙ ОБЛАСТИ



площадь Конституции, 7,
г. Харьков, 61200
тел.: +38 (057) 760-73-69
факс: +38 (057) 760-79-51

24.06.2016 № 08-03/2260/2-16
№

на № _____

Конституційний Суд України
вул. Жилинська, 14, м. Київ, 01033

Суб'єкт права
на конституційне подання:
Харківська міська рада
Харківської області
майдан Конституції, 7, м. Харків, 61003

Представник суб'єкта права
на конституційне подання за законом:
Харківський міський голова
Кернес Геннадій Адольфович
майдан Конституції, 7, м. Харків, 61003

Уповноважений представник
Харківської міської ради
за дорученням:
Директор Юридичного департаменту
Харківської міської ради
Коваленко Володимир Вікторович
майдан Конституції, 7, м. Харків, 61003

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо офіційного тлумачення положень абзацу другого частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» у системному зв'язку з положеннями абзацу першого частини третьої, абзацами першим і третім частини четвертої, пункту 1 і абзацу першого частини шостої статті 23 цього ж Закону та положеннями статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 13, 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України», Харківська міська рада Харківської області як суб'єкт права на конституційне подання звергається

до Конституційного Суду України з проханням дати офіційне тлумачення положень абзацу другої частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (Відомості Верховної Ради, 2015, № 2-3, ст. 12) з наступними змінами (далі – Закон № 1697) у системному зв'язку з положеннями абзацу першого частини третьої, абзацами першим і третім частини четвертої, абзацу першого і пункту 1 частини шостої статті 23 Закону № 1697, статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1997, № 24, ст. 170) з наступними змінами (далі – Закон № 280) у контексті питання, чи свідчить словосполучення «виключно після підтвердження судом підстав для представництва» про те, що таке підтвердження відбувається в суді окремо перед позовним провадженням.

Після набрання 15.07.2015 чинності Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII нормативний порядок представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді суттєво змінився і полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Згідно з положеннями абзацу другої частини четвертої статті 23 Закону № 1697 прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.

Відповідно до статті 23 Закону № 1697:

– 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 частини третьої);

– наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді (абзац перший частини четвертої);

– 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 (абзац третій частини четвертої).

– під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження, звертатися до суду з позовом (заявою, поданням) (абзац перший, пункт 1 частини шостої).

За положеннями ст. 20 Закону № 280 державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Відповідно до вимог частини першої статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України.

У зв'язку з цим Харківська міська рада Харківської області наводить Конституційному Суду України практичну необхідність в офіційній інтерпретації положень абзацу другого частини четвертої статті 23 Закону № 1697 у системному зв'язку з положеннями абзацу першого частини третьої, абзацу першого та пункту 1 частини шостої статті 23 Закону № 1697, статті 20 Закону № 280.

I. Практична необхідність

Практична необхідність офіційного тлумачення і роз'яснення окремих положень частини четвертої ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» обумовлена необхідністю створення умов для реалізації органами місцевого самоврядування закріпленого цим Законом права на судовий захист щодо оскарження наявності підстав для представництва прокурором інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст України в суді, забезпечення правової визначеності всіх потенційних сторін судового процесу щодо застосування норм, якими регламентовано порядок представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, забезпечення права на справедливий судовий розгляд з дотриманням основних конституційних засад судочинства та запобігання прийняттю різних за змістом рішень правового характеру.

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Згідно із Законом № 280 всі органи місцевого самоврядування, зокрема міські ради, правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання (стаття 25).

Ці повноваження визначені Законом № 280 в різних галузях суспільного життя і реалізуються в інтересах держави.

За положеннями статті 23 Закону № 1697 у разі нездійснення або неналежного здійснення органами місцевого самоврядування захисту порушених інтересів держави прокуратура здійснює захист цих інтересів шляхом звернення до суду.

Прокуратура, господарські та адміністративні суди розуміють і застосовують положення статті 23 Закону № 1697 таким чином, що прокурор повинен вирішувати питання наявності підстав для представництва в суді інтересів держави одночасно з поданням до суду позову про захист інтересів держави, тобто в межах одного провадження.

Про це свідчать понад 50 позовів, які органи прокуратури подали до судів в інтересах Харківської міської ради у сфері земельних відносин, містобудування, володіння й розпорядження комунальною власністю без попереднього підтвердження судом підстав для представництва.

Господарські суди згідно зі статтею 2 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) порушують провадження у справах за позовами прокурорів в інтересах держави з одночасним призначенням справ до розгляду на підставі ухвал, що виносяться в порядку статті 64 ГПК України, які відповідно до пункту 12 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» від 13 червня 2007 року № 8 та пункту 10 Постанови Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики застосування розділу XII Господарського процесуального кодексу України» від 17 травня 2011 року № 7 не підлягають оскарженню і набирають чинності з моменту їх винесення.

Прокурор вважає, що він має право звертатися до суду без попереднього підтвердження судом підстав для представництва, що доводиться письмовими повідомленнями органів прокуратури, серед яких:

- повідомлення прокуратури Харківської області від 23.07.2015 № 08-767вих-15 про подання позову про розірвання договору оренди нежитлового приміщення;

- повідомлення прокуратури міста Харкова від 28.08.2015 № 04-31-383/15 та № 04-34-10503вих15 про подання позову щодо визнання договору оренди нежитлового приміщення недійсним;

- повідомлення Харківської місцевої прокуратури № 5 від 19.01.2016 № 04-30-333вих-16 щодо подання позову про розірвання договору оренди земельної ділянки;

- повідомлення Харківської місцевої прокуратури № 3 від 11.03.2016 № 04-29-2127вих-16, від 11.03.2016 № 04-29-2128вих-16, від 08.04.2016 № 04-29-2994вих-16 про подання позовів щодо стягнення заборгованості з орендної плати за землею.

Ці та усі інші повідомлення органів прокуратури не містять даних про звернення прокурора до суду для підтвердження підстав для представництва, а лише ставлять міську раду перед фактом пред'явлення позовів.

Зазначене вище об'єктивно доводить, що прокурор по-іншому розуміє та застосовує словосполучення «виключно після підтвердження судом підстав» абзацу другої частини 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» та вважає, що він має право звертатися до суду без попереднього підтвердження судом підстав для представництва.

Звернення прокурора до суду без попереднього підтвердження судом підстав для представництва доводиться такими ухвалами господарського суду Харківської області про відкриття провадження у справах за позовами прокурора:

1. Від 03.09.2016 у справі № 922/5011/15 за позовом прокурора Дзержинського району м. Харкова в інтересах держави до Харківської

міської ради, ОК «ЖБК «Лісна Поляна» про визнання незаконним та скасування п. 64.3 додатку 1 до рішення 29 сесії Харківської міської ради 6 скликання від 24.12.2008 № 350/08, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку та передачу Харківській міській раді земельної ділянки.

Рішенням господарського суду Харківської області від 02.11.2015 у задоволенні позову прокурору відмовлено.

2. Від 20.08.2015 у справі № 922/4715/15 за позовом заступника прокурора Київського району м. Харкова в інтересах держави до Харківської міської ради, ОК «ЖБК «Фортуна» про визнання незаконним та скасування п. 22.2 додатку 1 до рішення 31 сесії Харківської міської ради 5 скликання від 25.02.2009 № 14/09, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку та визнання відсутності в ОК «ЖБК «Фортуна» права власності на земельну ділянку.

Рішенням господарського суду Харківської області від 26.10.2015 у задоволенні позову прокурору відмовлено.

3. Від 03.09.2015 у справі № 922/4908/15 за позовом прокурора Держинського району м. Харкова в інтересах держави до Харківської міської ради, ОК «ЖБК «Форвард» про визнання незаконним та скасування п. 25.3 додатку 1 до рішення 33 сесії Харківської міської ради 5 скликання від 29.04.2009 № 85/09, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку та передачу Харківській міській раді земельної ділянки.

Рішенням господарського суду Харківської області від 22.10.2015 у задоволенні позову прокурору відмовлено.

Копії судових рішень, що набрали чинності, у господарських справах №№ № 922/5011/15, 922/4715/15, № 922/4908/15 додаються.

Відкриття господарським судом Харківської області проваджень за позовами прокурора без попереднього підтвердження судом підстав для представництва доводиться такими прикладами:

1. Ухвалою господарського суду Харківської області від 03.08.2015 за позовною заявою заступника прокурора Харківської області в інтересах держави в особі Харківської міської ради до Управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради про визнання недійсним договору оренди нежитлового приміщення порушено провадження у справі № 922/4415/15.

Розгляд справи триває.

2. Ухвалою господарського суду Харківської області від 02.09.2015 за позовною заявою заступника прокурора м. Харкова в інтересах держави в особі Управління освіти Адміністрації Держинського району Харківської міської ради до Управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради про визнання недійсним договору оренди нежитлового приміщення порушено провадження у справі № 922/5066/15.

Рішенням господарського суду Харківської області від 03.08.2015, залишеним у силі постановою Харківського апеляційного господарського

суду від 12.01.2016 та ухвалою Вищого господарського суду України від 21.03.2016, позовні вимоги задоволені.

3. Ухвалою господарського суду Харківської області від 07.09.2015 за позовною заявою заступника прокурора м. Харкова в інтересах держави в особі Управління освіти Адміністрації Держинського району Харківської міської ради до Управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради про визнання недійсним договору оренди нежитлового приміщення порушено провадження у справі № 922/5128/15.

Рішенням господарського суду Харківської області від 03.11.2015 у задоволенні позову відмовлено.

Рішенням Харківського апеляційного господарського суду від 18.01.2016, залишеним без змін ухвалою Вищого господарського суду України від 23.03.2016, рішення суду першої інстанції скасовано, позов прокурора задоволено.

4. Ухвалою господарського суду Харківської області від 30.03.2016 за позовною заявою керівника Харківської місцевої прокуратури № 5 до Харківської міської ради про зобов'язання вчинити певні дії (розірвання договору оренди земельної ділянки) порушено провадження у справі № 922/984/16. Прокурором у позовній заяві, а відтак і в ухвалі господарського суду про відкриття провадження взагалі не вказується в чиїх інтересах прокурором подано позов.

Розгляд справи триває.

5. Ухвалою господарського суду Харківської області від 06.04.2016 за позовною заявою заступника керівника Харківської місцевої прокуратури № 3 в інтересах держави в особі Харківської міської ради до ТОВ «Українська ливарна компанія» про стягнення заборгованості з орендної плати за землю порушено провадження у справі № 922/1071/16.

Розгляд справи триває.

Копії судових рішень, що набрали чинності, у господарських справах №№ 922/5066/15, 922/5128/15 додаються.

Аналогічні приклади відкриття судами провадження у справах за позовом прокурора в порядку цивільного провадження, серед яких ухвали Держинського районного суду м. Харкова:

- від 29.12.2015 у справі № 638/13220/15-ц за позовом прокурора м. Харкова в інтересах держави до Харківської міської ради, треті особи – Державна інспекція сільського господарства в Харківській області, про визнання незаконним та скасування пп. 12.4 додатку 1 до рішення 45 сесії Харківської міської ради 5 скликання від 23.06.2010 № 151/10, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку, витребування з незаконного володіння та передачу Харківській міській раді земельної ділянки.

Розгляд справи триває;

- від 23.09.2015 у справі № 638/13224/15-ц за позовом прокурора м. Харкова в інтересах держави до Харківської міської ради, треті особи – Державна інспекція сільського господарства в Харківській

області, , про визнання незаконним та скасування пп. 12.2 додатку 1 до рішення 45 сесії Харківської міської ради 5 скликання від 23.06.2010 № 151/10, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку, витребування з незаконного володіння Григоренка В.Е. та передачу Харківській міській раді земельної ділянки.

Розгляд справи триває;

- від 23.09.2015 у справі № 638/14032/15-ц за позовом прокурора м. Харкова в інтересах держави до Харківської міської ради, , треті особи – Державна інспекція сільського господарства в Харківській області, , про визнання незаконним та скасування пп. 12.3 додатку 1 до рішення 45 сесії Харківської міської ради 5 скликання від 23.06.2010 № 151/10, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку, витребування з незаконного володіння та передачу Харківській міській раді земельної ділянки.

Розгляд справи триває;

- від 21.01.2016 у справі № 638/20689/15-ц за позовом прокурора Держинського району м. Харкова в інтересах держави до Харківської міської ради, , ТОВ «Сіґма-1», про визнання незаконним та скасування пп. 14.1 додатку 1 до рішення 41 сесії Харківської міської ради 5 скликання від 24.02.2010 № 13/10; визнання недійсними державних актів на право власності на земельні ділянки; витребування з незаконного володіння та передачу Харківській міській раді земельних ділянок.

Розгляд справ триває.

Аналіз змісту цих та усіх інших ухвал господарського та місцевих судів про порушення проваджень у справах за позовами прокурорів доводить те, що суди застосовують приписи абзацу другої частини 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» таким чином, що звернення прокурора до суду виключно після підтвердження судом підстав для представництва інтересів держави не є обов'язковою умовою для порушення провадження у господарських та цивільних справах.

Якщо таке розуміння брати за основу, то право органів місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень на оскарження в суді наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді не може бути реалізовано, а тому повністю нівелюється. Тобто Харківська міська рада фактично позбавлена можливості дати будь-які пояснення чи заперечення проти звинувачень щодо нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів держави (територіальної громади), а відтак не має можливості спростувати їх у суді.

Із зазначеного вбачається, що відбувається неконтрольоване безпідставне втручання прокуратури у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. А отже, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку прокуратури не здійснюється на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Порушення прокурором нормативного порядку представництва інтересів держави в суді створює конфлікт повноважень органів прокуратури з повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Зазначене підтверджується ухвалами господарського суду Харківської області:

1. Від 02.09.2015 про порушення провадження у справі № 922/5066/15 за позовом прокурора в інтересах держави в особі управління освіти адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради до управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради та ТОВ «Графіка-Харків» про визнання недійсним договору оренди нежитлових приміщень від 02.03.2006 № 2671, припинення зобов'язання за договором оренди 02.03.2006 № 2671 на майбутнє; зобов'язання ТОВ «Графіка-Харків» звільнити нежитлові приміщення та повернути їх освітньому закладу.

Рішенням господарського суду Харківської області від 27.10.2015 позовні вимоги задоволені повністю.

Постановою Харківського апеляційного господарського суду від 12.01.2016, яка залишена у силі постановою Вищого господарського суду України від 21.03.2016, рішення суду першої інстанції скасовано частково.

У цій справі прокурор пред'явив позов в інтересах держави в особі виконавчого органу міської ради, відповідачем у якій виступає виконавчий орган вищого рівня цієї ж ради;

2. Від 26.03.2015 про порушення провадження у справі № 922/1772/15 за позовом прокурора в інтересах держави в особі Харківської міської ради до управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради, до Харківського приватного навчально-виховного комплексу «Благовіст» про визнання недійсною додаткової угоди № 1 від 13.09.2012 до договору оренди № 4950 від 22.08.2012, укладеного між відповідачами.

09.06.2015 господарський суд Харківської області, незважаючи на відмову Харківської міської ради від позову, задовольнив позовні вимоги прокурора.

Постановою Харківського апеляційного господарського суду від 03.08.2015 рішення суду першої інстанції скасовано, прийнято нове рішення, яким у позові відмовлено.

Постановою Вищого господарського суду України від 05.11.2015 постанову Харківського апеляційного господарського суду від 03.08.2015 скасовано, рішення суду першої інстанції залишено в силі.

У цьому випадку прокурор пред'явив позов в інтересах держави в особі Харківської міської ради, відповідачем у якій виступає виконавчий орган цієї ж ради.

3. Від 18.02.2016 у справі № 922/382/16 за позовом прокурора в інтересах держави в особі управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна, управління освіти адміністрації Московського району Харківської міської ради до Харківського

приватного навчально-виховного комплексу «Благовіст» про стягнення заборгованості з орендної плати у сумі 1021224,49 грн.

Харківська міська рада у цій справі також відмовилася від позову, однак рішенням господарського суду Харківської області від 19.04.2016 позовні вимоги прокурора задоволено. З дошкільного навчально-виховного закладу, а фактично з батьків 150 учнів та вихованців, що навчаються та виховуються у цьому закладі, стягнуто 1021224,49 грн.

Справи № 922/1772/15 та № 922/382/16 (копії рішень судів першої, другої та третьої інстанцій додаються) слухаються другий рік.

Рішення неодноразово переглядалися, у тому числі за нововиявленими обставинами, і до цього часу справи остаточно не вирішені. Витрачаються державні ресурси за штучно створеними позовами, які прокурор вважає поданими в інтересах держави в особі міської ради.

Наявність конфлікту повноважень органів прокуратури щодо представництва інтересів держави з повноваженнями органів місцевого самоврядування доводиться ухвалами про відкриття господарським судом Харківської області проваджень за позовами прокурора без попереднього підтвердження судом підстав для представництва, серед яких ухвали:

1. Від 03.08.2015 у справі № 922/4415/15 за позовною заявою заступника прокурора Харківської області в інтересах держави в особі Харківської міської ради до Управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради про визнання недійсним договору оренди нежитлового приміщення.

Розгляд справи триває.

2. Від 02.09.2015 у справі № 922/5066/15 за позовною заявою заступника прокурора м. Харкова в інтересах держави в особі Управління освіти Адміністрації Держинського району Харківської міської ради до Управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради про визнання недійсним договору оренди нежитлового приміщення.

Рішенням господарського суду Харківської області від 03.08.2015, залишеним у силі постановою Харківського апеляційного господарського суду від 12.01.2016 та ухвалою Вищого господарського суду України від 21.03.2016 позовні вимоги задоволені.

3. Від 07.09.2015 у справі № 922/5128/15 за позовною заявою заступника прокурора м. Харкова в інтересах держави в особі Управління освіти Адміністрації Держинського району Харківської міської ради до Управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради про визнання недійсним договору оренди нежитлового приміщення.

Рішенням господарського суду Харківської області від 03.11.2015 у задоволенні позову відмовлено.

Рішенням Харківського апеляційного господарського суду від 18.01.2016, залишеним без змін ухвалою Вищого господарського суду України від 23.03.2016, рішення суду першої інстанції скасовано, позов прокурора задоволено.

Копії судових рішень, що набрали чинності, у господарських справах №№ 922/5066/15, 922/5128/15 додаються.

Викладене доводить та документально підтверджує, що на сьогодні між органами прокуратури та органами місцевого самоврядування через різне тлумачення та розуміння положень статті 23 Закону № 1697 існує конфлікт повноважень, який заважає органам місцевого самоврядування, зокрема Харківській міській раді, реалізовувати надані їй законом права та захищати свої інтереси.

Проаналізувавши положення статті 23 Закону № 1697 у системно-логічному зв'язку з положеннями абзацу першого частини третьої, абзацами першим і третім частини четвертої, абзацу першого і пункту 1 частини шостої статті 23 цього ж Закону та положеннями статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Харківська міська рада дійшла такого висновку.

Для запобігання конфлікту повноважень між органами прокуратури та органами місцевого самоврядування, прокурору для отримання права на здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді необхідно попередньо вчинити такі дії:

- до звернення до суду з заявою щодо необхідності здійснення представництва повідомити про це громадянина або відповідного суб'єкта владних повноважень;

- зібрати докази, що доводять необхідність здійснення прокурором представництва в суді;

- звернутися до суду з заявою про підтвердження судом підстав для представництва;

- лише після підтвердження судом підстав для представництва прокурор набуває права звернення до суду з відповідним позовом.

Наведене розуміння положень статті 23 Закону № 1697 також кореспондується з правом суб'єкта владних повноважень на оскарження наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді (третє речення абзацу третього частини четвертої статті 23 Закону № 1697), а також з тим, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (стаття 20 Закону № 280).

II. Правові аргументи щодо підтвердження позиції Харківської міської ради

1. Відповідно до Основного Закону України Україна є демократична, правова держава (стаття 1); в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7); місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські,

селищні, міські ради та їх виконавчі органи (частина третя статті 140); інші питання діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом (стаття 146).

Європейською хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, ратифікованою Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР, передбачено, що повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними; вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом (частина четверта статті 4); будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом (частина перша статті 8); адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти (частина третя статті 8).

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (статті 20 Закону № 280).

Із зазначеного вбачається, що державний контроль з боку органів прокуратури за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен здійснюватися на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів прокуратури у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Тобто контроль повинен бути домірним, об'єктивним, обґрунтованим, здійснюватися у спосіб та у порядку, передбаченому законом.

2. Відповідно до статті 121 Конституції України прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Зазначені положення були конкретизовані в статті 23 Закону № 1697, яка набрала чинності 15 липня 2015 року.

Статтею 23 Закону № 1697 встановлено новий нормативний порядок представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, який суттєво змінився і полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Згідно з абзацом першим частини третьої статті 23 Закону № 1697 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.

Зазначені положення закону свідчать про те, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів держави не завжди, а лише за наявності та доведеності вказаних вище умов, по-перше, і у разі підтвердження судом підстав для представництва – по-друге.

На наше переконання, здійснення прокурором представницьких повноважень у суді після 15.07.2015 має відбуватися за трьома стадіями.

Перша. Встановлення порушення або загрози порушення інтересів держави у разі нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів держави органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або у разі відсутності такого органу.

Друга. Звернення з заявою до суду та надання відповідних доказів для отримання підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді.

Третя. Лише після підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор набуває права звернення до суду з позовною заявою про захист інтересів держави і користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу.

У разі, якщо прокурор вказані вище дії не вчиняє, він не може отримувати представницьких повноважень держави, оскільки саме держава через Закон № 1697 встановила нормативний порядок представництва прокурором її інтересів.

Цей висновок об'єктивно доводиться таким чином.

Абзац другий частини третьої статті 23 Закону № 1697 передбачає обґрунтування наявності підстав для представництва у порядку, передбаченому частиною четвертою цієї статті, відповідно до якої наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді (абзац перший); прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва (абзац другий); 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 (абзац третій).

Зазначене свідчить, що для отримання права на здійснення представництва інтересів держави в суді прокурору необхідно спочатку в суді обґрунтувати наявність підстав для такого представництва і лише у разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор набуває процесуальних повноважень відповідної сторони процесу. Це узгоджується з тим, що під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку,

передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження, звертатися до суду з позовом, заявою або поданням (абзац перший, пункт 1 частини шостої статті 23 Закону № 1697).

Зі змісту положень абзацу першого та пункту 1 частини шостої статті 23 Закону № 1697 вбачається, що прокурор має право звертатися до суду з позовом, спрямованим на захист інтересів громадянина або держави, лише під час здійснення ним представництва їх інтересів у суді, тобто коли прокурор вже набув процесуальних повноважень відповідної сторони процесу. До цього часу прокурор не має таких повноважень.

Таким чином, лише після підтвердження в суді фактів порушення або загрози порушення інтересів держави та нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів держави органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор стає належним законним представником держави в суді та може користуватися процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу (ст.ст. 21, 22 ГПК України та ст.ст. 26, 27 ЦПК України).

3. Згідно з Конституцією України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55); права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (стаття 145).

Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які втілені в конституції чи національному законодавстві (стаття 11 Хартії).

Орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, зокрема звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування (стаття 18¹ Закону № 280). Наявність підстав для представництва може бути оскаржена суб'єктом владних повноважень (абзац третій частини четвертої статті 23 Закону № 1697).

Оскільки Харківська міська рада є органом місцевого самоврядування та суб'єктом владних повноважень, вона має право оскаржувати в суді наявність підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді.

Отже, право на оскарження законодавчо передбачено, але фактично реалізовано бути не може.

Головною причиною такого становища є те, що на практиці словосполучення «виключно після підтвердження судом підстав для представництва» абзацу другого частини четвертої статті 23 Закону № 1697 органами прокуратури, господарськими і адміністративними судами та органами місцевого самоврядування розуміється, тлумачиться і застосовується по-різному за однакових юридично значимих обставин:

1. Органи прокуратури застосовують це словосполучення таким чином, що звернення прокурора до суду з позовною заявою в інтересах громадянина

або держави здійснюється без попереднього підтвердження судом підстав для представництва.

2. Господарські суди порушують провадження у справах за позовами прокурорів в інтересах держави на підставі ухвали, яка не підлягає оскарженню, а відтак не можуть забезпечити реалізацію права на оскарження наявності підстав для представництва.

3. Адміністративні суди закривають справи і не поновлюють органу місцевого самоврядування порушене право на оскарження наявності підстав для представництва.

4. Харківська міська рада як орган місцевого самоврядування вважає, що прокурор спочатку повинен отримати в суді підтвердження підстав для представництва, а лише після цього звертатися з позовом до суду.

Таке становище вкрай негативно відбивається на системі правосуддя в державі, оскільки право на справедливий суд та на оскарження законодавчо закріплені, але реально державою не забезпечуються.

Суди касаційних інстанцій (ВССУ, ВАСУ та ВГСУ) під час перегляду справ цієї категорії не перевіряють наявність попереднього підтвердження судом підстав для представництва прокурором інтересів держави, погоджуються з рішеннями судів та створюють судову практику, що не відповідає чинному законодавству.

Харківська міська рада вважає, що в переважній більшості випадків прокуратура, порушуючи законодавчо визначену процедуру, безпідставно здійснює представницькі повноваження, перебираючи на себе функції органів місцевого самоврядування. Надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення положень абзацу другої частини четвертої статті 23 Закону № 1697 дасть можливість усунути невідповідність, яка склалася наразі, та дасть можливість судам, органам прокуратури та органам місцевого самоврядування правильно розуміти та відповідно застосовувати норми Закону № 1697, поверне усіх учасників цих правовідносин у правове поле.

Офіційне тлумачення Конституційним Судом України положень абзацу другої частини четвертої статті 23 Закону № 1697 сприятиме врегулюванню конфлікту між повноваженнями Харківської міської ради (органу місцевого самоврядування) та повноваженнями органів прокуратури стосовно захисту інтересів держави, оскільки позовне провадження щодо захисту інтересів держави буде здійснюватися за участі належного представника.

Виходячи з зазначеного та керуючись пунктом 2 частини першої статті 150 Конституції України, пунктом 4 частини першої статті 13, статтею 39, пунктом 4 частини першої статті 41 та частиною першою статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

ПРОСИМО:

1. Відкрити конституційне провадження за конституційним поданням Харківської міської ради Харківської області щодо офіційного тлумачення положень абзацу другої частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру».

2. Дати офіційне тлумачення положень абзацу другої частини четвертої статті 23 Закону № 1697 у системному зв'язку з положеннями абзацу першого частини третьої, абзацами першим і третім частини четвертої, пункту 1 і абзацу першого частини шостої статті 23 цього ж Закону та положеннями статті 20 Закону № 280 у контексті питання, чи свідчить словосполучення «виключно після підтвердження судом підстав для представництва» про те, що підтвердження прокурором наявності підстав для представництва інтересів держави в суді здійснюється перед позовним провадженням і лише після підтвердження судом підстав для представництва прокурор набуває права звернення до суду з позовною заявою про захист інтересів держави і користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу.

Додатки:

1. Копія рішення 5 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 20.04.2016 № 181/16 «Про звернення Харківської міської ради до Конституційного Суду України».

2. Конституційне подання Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення статті 23 Закону України «Про прокуратуру», схвалене рішенням 5 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 20.04.2016 № 181/16 «Про звернення Харківської міської ради до Конституційного Суду України».

3. Витяг із протоколу пленарного засідання 5 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 20.04.2016.

4. Витяг з Конституції України 28.06.1996 року.

5. Витяг із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997.

6. Витяг з Європейської Хартії місцевого самоврядування, що укладена 15.10.1985, підписана Україною 06.11.1996 та ратифікована 15.09.1997.

7. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» № 452/97-ВР від 15.07.1997.

8. Витяг із Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014.

9. Витяг з Господарського процесуального кодексу України.

10. Витяг з Цивільного процесуального кодексу України.

11. Витяг з Постанови Пленуму Верховного Суду України від 13.06.2007 № 8.

12. Витяг з Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 № 7.

13. Копія повідомлення прокуратури Харківської області від 23.07.2015 № 08-767вих15.
14. Копія відповіді Юридичного департаменту Харківської міської ради від 04.08.2015 № 7451/9-15.
15. Копія повідомлення прокуратури міста Харкова від 28.08.2015 № 04-31-383/15.
16. Копія відповіді Управління освіти адміністрації Держинського району Харківської міської ради від 03.09.2015 № 01-27/1227-15.
17. Копія повідомлення прокуратури міста Харкова від 28.08.2015 № 04-34-10503вих-15.
18. Копія відповіді Управління освіти адміністрації Держинського району Харківської міської ради від 03.09.2015 № 01-27/1228-15.
19. Копія повідомлення Харківської місцевої прокуратури № 5 від 19.01.2016 № 04-30-333вих-16.
20. Копія відповіді Юридичного департаменту Харківської міської ради від 25.01.2016 № 611/9-16.
21. Копія повідомлення Харківської місцевої прокуратури № 3 від 11.03.2016 № 04-29-2127вих-16.
22. Копія повідомлення Харківської місцевої прокуратури № 3 від 11.03.2016 № 04-29-2128вих-16.
23. Копія відповіді Юридичного департаменту Харківської міської ради від 14.04.2016 № 3487/9-16.
24. Копія повідомлення Харківської місцевої прокуратури № 3 від 08.04.2016 № 04-29-2994вих-16.
25. Копія відповіді Юридичного департаменту Харківської міської ради від 15.04.2016 № 3622/9-16.
26. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 03.09.2015 у справі № 922/5011/15.
27. Копія рішення господарського суду Харківської області від 02.11.2015 у справі № 922/5011/15.
28. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 20.08.2015 у справі № 922/4715/15.
29. Копія рішення господарського суду Харківської області від 26.10.2015 у справі № 922/4715/15.
30. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 03.09.2015 у справі № 922/4908/15.
31. Копія рішення господарського суду Харківської області від 22.10.2015 у справі № 922/4908/15.
32. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 03.08.2015 у справі № 922/4415/15.
33. Копія рішення господарського суду Харківської області від 11.01.2016 у справі № 922/4415/15.
34. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 02.09.2015 у справі № 922/5066/15.
35. Копія рішення господарського суду Харківської області від 27.10.2015 у справі № 922/5066/15.

36. Копія постанови Харківського апеляційного господарського суду від 12.01.2016 у справі № 922/5066/15.

37. Копія постанови Вищого господарського суду України від 21.03.2016 у справі № 922/5066/15.

38. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 07.09.2015 у справі № 922/5128/15.

39. Копія рішення господарського суду Харківської області від 03.11.2015 у справі № 922/5128/15.

40. Копія постанови Харківського апеляційного господарського суду від 18.01.2016 у справі № 922/5128/15.

41. Копія постанови Вищого господарського суду України від 23.03.2016 у справі № 922/5128/15.

42. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 30.03.2016 у справі № 922/984/16.

43. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 06.04.2016 у справі № 922/1071/16.

44. Копія ухвали Держинського районного суду м. Харкова про відкриття провадження від 29.12.2015 у справі № 638/13220/15-ц.

45. Копія ухвали Держинського районного суду м. Харкова про відкриття провадження від 23.09.2015 у справі № 638/13224/15-ц.

46. Копія ухвали Держинського районного суду м. Харкова про відкриття провадження від 23.09.2015 у справі № 638/14032/15-ц.

47. Копія ухвали Держинського районного суду м. Харкова про відкриття провадження від 21.01.2016 у справі № 638/20689/15-ц.

48. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 26.03.2015 у справі № 922/1772/15.

49. Копія рішення господарського суду Харківської області від 09.06.2015 у справі № 922/1772/15.

50. Копія постанови Харківського апеляційного господарського суду від 03.08.2015 у справі № 922/1772/15.

51. Копія постанови Вищого господарського суду України від 05.11.2015 у справі № 922/1772/15.

52. Копія ухвали господарського суду Харківської області про порушення провадження від 18.02.2016 у справі № 922/382/16.

53. Копія рішення господарського суду Харківської області від 19.04.2016 у справі № 922/382/16.

54. Копія постанови Харківської міської виборчої комісії Харківської області від 30.10.2015 №201 «Про визнання Кернеса Геннадія Адольфовича обраним Харківським міським головою в єдиному виборчому окрузі на чергових виборах депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року».

55. Копія постанови Харківської міської виборчої комісії Харківської області від 03.11.2015 №204 «Про реєстрацію Харківського міського голови Кернеса Геннадія Адольфовича, обраного в єдиному виборчому окрузі на чергових виборах депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року».

56. Витяг з протоколу пленарних засідань 1 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 18.11.2015.

57. Доручення Харківської міської ради від 27.04.2016 № 08-11/1517/2-16 про уповноваження директора Юридичного департаменту Харківської міської ради Коваленка В.В. представляти в Конституційному Суді України інтереси Харківської міської ради.

Усі перелічені в додатку копії документів виготовлені у трьох примірниках.

Харківський міський голова

Г.А. Кернес

Уповноважений представник
за дорученням Харківської міської ради
Директор Юридичного департаменту
Харківської міської ради

В.В. Коваленко

КОПІЯ/
КОПІЯ



У К Р А І Н А

ХАРКІВСЬКА МІСЬКА РАДА
ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ
5 сесія 7 скликання

У К Р А И Н А

ХАРЬКОВСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ
ХАРЬКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
5 сессия 7 созыва



Р І Ш Е Н Н Я

Від 20.04.2016 № 181 /16
м. Харків

Про звернення Харківської міської ради
до Конституційного Суду України

З метою реалізації та захисту прав і гарантій місцевого самоврядування на судовий захист, закріплених у ст. 145 Конституції України та ч.4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у зв'язку з практичною необхідністю в офіційному тлумаченні положень ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», на підставі п.2 ч.1 ст. 150 Конституції України, п.4 ч.1 ст. 13, ст. 39, п. 4 ч.1 ст. 41, ч.1 ст. 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», керуючись ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Харківська міська рада

ВИРІШИЛА:

1. Схвалити звернення Харківської міської ради з конституційним поданням до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення статті 23 Закону України «Про прокуратуру» (додається).

2. Уповноважити міського голову Кернеса Геннадія Адольфовича як представника суб'єкта права на конституційне подання за законом підписати конституційне подання.

3. У разі відкриття конституційного провадження за конституційним поданням Харківської міської ради уповноважити директора Юридичного департаменту Харківської міської ради Коваленка Володимира Вікторовича за дорученням представляти в Конституційному Суді України інтереси Харківської міської ради.

4. Контроль за виконанням рішення покласти на постійні комісії Харківської міської ради та секретаря Харківської міської ради.

Міський голова



ПІДПИС/
ПОДПИСЬ

Г.А. Кернес