



Юрій Шевченко,
заступник прокурора
Святошинського району
м. Києва

УДК 347.963

Сутність повноважень прокурора при здійсненні діяльності із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель

Земля є основним національним багатством нашої держави, має особливу цінність, тому сфера земельних відносин має незаперечну пріоритетність для правового регулювання. Проте інтенсивне землекористування активізує потребу в забезпеченні законності використання земель, що вимагає дієвих заходів впливу, зокрема правового характеру [1, с. 95].

Однак органи державної влади та місцевого самоврядування не виконують належним чином покладених на них функцій та завдань щодо забезпечення правомірності та ефективності використання земель, не забезпечують дієвого контролю за діяльністю інших осіб, а в окремих випадках стають співучасниками незаконних схем відчуження земельних ділянок. Для отримання майнових прав на земельні ділянки досить часто вико-

ристовуються судові рішення із цих питань, прийняті з порушенням закону. Тому значення діяльності органів прокуратури України щодо забезпечення законності у цій сфері складно перебільшити.

Варто зазначити, що правовий аналіз повноважень прокурора за додержанням законів, що значною мірою стосуються і діяльності прокурора у сфері земельних відносин з надання та ефективного використання земель, викладено в дослідженнях таких учених-юристів: В. Долежана, Ю. Дьоміна, П. Каркача, І. Марочкина, О. Михайленка, А. Матвійця, М. Мичка, В. Пшонки, В. Півненка, А. Чумаченко, М. Якимчука та ін. Та нові реалії правового регулювання реалізації прокурором низки наглядових, представницьких та інших повноважень актуалізують дослідження

щодо діяльності прокуратури у вузьких сферах суспільних правовідносин, до яких необхідно відносити надання і забезпечення ефективного використання земель.

Метою статті є дослідження особливостей та сутності повноважень прокурора в діяльності із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель, їх правового регулювання, а також правовий аналіз меж та обсягу таких повноважень.

Дослідження сутності категорії «повноваження» вимагає її всебічного розуміння. Так, первинне значення терміна «повноваження» трактується по-різному залежно від сфери застосування. У загальному філологічному значенні «повноваження» – це право, надане кому-небудь для здійснення чогось [2, с. 1008]. У юридичній довідковій літературі «повноваження» розглядається як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб закріпленими за ними в установленому законом порядку для здійснення покладених на них функцій [3, с. 590]. Цей термін використовується в різних галузях права, тому вважається загальноправовим.

Комплексним дослідженням повноважень як правової категорії необхідно вважати монографію Д. Голосніченка, який здійснив теоретико-правовий аналіз, класифікацію вказаного поняття та визначив загальні ознаки та умови легітимності повноважень. Науковець пропонує авторське визначення: повноваження – це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних

груп і суспільства в цілому [4]. Загалом повноваження органів публічної влади, їхніх посадових осіб варто розглядати як нерозривне поєднання прав та обов'язків.

Доречно зазначити, що поняття «повноваження» за змістом наближено до терміна «компетенція»; вони хоча близькі за змістом, але різняться повнотою елементів, що є складовими того чи того явища. З цього приводу слушно зазначає Л. Сидорчук, що компетентність полягає у можливості бути здатним на певну діяльність, вирішувати значне коло питань, володіти широкими повноваженнями. Поняття «повноваження» є вужчим, воно конкретизоване за посадою або за функціональними обов'язками [5, с. 410].

Повноваження прокурора також варто розглядати як сукупність прав та обов'язків останнього. Наприклад, В. Бабенко повноваження прокурора розглядає як його суб'єктивне право на провадження певних дій. Так, особливість наглядової діяльності прокурора полягає в тому, що його суб'єктивне право є одночасно обов'язком. Законодавець, регламентуючи правовий статус прокурора, зазначає, що прокурор «вимагає», «залучає», «вносить», «направляє» тощо, тобто і має право, і зобов'язаний робити те, що зазначено в законі [6, с. 74].

Ю. Дьомін наголошує, що повноваження прокурора – це сукупність його прав та обов'язків, установлених законом з урахуванням статусу, посадового становища і сфери діяльності, які передбачають систему правових заходів прокурорського нагляду, тобто правових форм (дій та актів) реалізації прав та обов'язків прокурорів [7, с. 84].

Так само розглядає повноваження прокурора О. Михайленко. Однак акцентує на тому, що їх розгорнутий перелік міститься в Законі України «Про прокуратуру», але обов'язків прокурора конкретно там не зазначено.

Це, на його думку, пояснюється сутністю прокурорського нагляду, де в конкретних ситуаціях складно сказати, де права, а де обов'язки прокурора [8, с. 147].

В. Кравчук з-поміж усієї сукупності повноважень прокурора виокремлює владні його повноваження як імперативні права останнього та обов'язки особливого правового змісту, реалізація яких має зобов'язальний характер і спрямована на швидке та повне усунення порушення законів. На думку автора, наявність і реалізація владних повноважень вказує на реальну здатність прокуратури забезпечити дотримання вимог закону в необхідних межах [9, с. 49].

Вважаємо, що повноваження прокурора можна розглядати як конкретизований вираз його компетенції в різних сферах, що встановлюються на підставі закону. Також вони фіксують вольову можливість впливу прокурора на низку суспільних відносин, які пов'язані з порушенням законів та неналежним їх застосуванням, зокрема в нашому дослідженні щодо надання та ефективного використання земель.

Законодавче регулювання земельних правовідносин становить особливий предмет прокурорської діяльності, а відповідно це відображається на повноваженнях прокурора у цій сфері, деталізація особливостей реалізації яких міститься в галузевих наказах Генерального прокурора України, що регулюють порядок організації діяльності прокуратури у сфері земельних відносин, завданням якого є спрямування прокурорської діяльності головним чином на забезпечення законності щодо надання та ефективного використання земель.

Так, відповідно до п. 2.1 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.11.2012 р. № 6 гн захист прав громадян та інтересів держави

у сфері земельних відносин є одним із пріоритетних напрямів роботи органів прокуратури.

Згідно з п. 1.1, п. 4 та п. 15 наказу Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» від 07.11.2012 р. № 3 гн одним із основних завдань та напрямів прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів вважається захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією України та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних та суспільних інтересів у земельній сфері. Водночас особливості нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері земельних відносин щодо захисту прав і свобод дітей, воєнній, міжнародній та транспортній сферах визначаються окремими галузевими наказами Генерального прокурора України.

Зокрема, п. 10 наказу Генерального прокурора України «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері транспорту» від 28.12.2012 р. № 3/1 гн прокурорів зобов'язано у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів і представницької діяльності особливу увагу приділяти питанням щодо використання та охорони земель транспорту.

Наказом Генерального прокурора України «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин» від 04.10.2011 р. № 3/2 гн та вказівкою Генерального прокурора України від 18.03.2013 р. № 42 прокурорів зобов'язано здійснювати цей захист комплексним застосуванням наглядових, представницьких і кримінально-правових засобів реагування на порушення закону. Отже, повноваження прокурора в діяльності із забезпечення додержання законів, визначених законодавством України, організовано особливим способом,

зокрема засобами відомчих правових актів.

Із цього приводу в науковій літературі висловлюється думка про доцільність здійснення правової регламентації організації повноважень прокурора щодо забезпечення додержання законів із надання та ефективного використання земель у спосіб видання окремого відомчого правового акта – галузевого наказу [10, с. 47; 11, с. 995]. Проте не заперечуючи обґрунтованості цієї пропозиції, варто звернути увагу й на деякі застереження стосовно цього. Так, на нашу думку, не зовсім очевидним є те, що запропонований організаційний захід вирішить ситуацію щодо ефективності прокурорської діяльності, оскільки: по-перше, питаннями земельних відносин, основними з яких є надання та ефективне використання земель, клопочуться прокуратури як загальної, так і спеціальної юрисдикції (природоохоронна прокуратура, прокуратура у військовій сфері та сфері транспорту), що ускладнює поєднання їхніх компетенцій в одному організаційно-нормативному документі; по-друге, сфера земельних відносин є надзвичайно широкою. Зокрема, до цієї сфери залучено діяльність усіх підрозділів прокуратури, що також не сприяє реалізації цього завдання; по-третє, галузеві накази Генерального прокурора України видаються за функціональною ознакою, тому, наприклад, реалізація повноважень прокурора в діяльності із забезпечення законності щодо надання та ефективного використання земель фактично дублюватиме положення чинних галузевих наказів. Вважаємо, що зазначена сфера прокурорської діяльності належним чином спрямована та організована у межах спеціальної вказівки Генерального прокурора України.

Поєднання різних видів повноважень щодо реагування на порушення закону з метою реального захисту інтересів держави, використання всього

потенціалу органів прокуратури для забезпечення законності в галузі земельних відносин свідчить про їхню ефективність. Наприклад, прокуратурою одного з районів АР Крим ініційовано кримінальне провадження за фактом зловживання службовим становищем посадовою особою територіального відділу Держземагентства України у погодженні проекту землеустрою з відведення земельної ділянки у власність обслуговуючому кооперативу площею 20 га вартістю майже 4 млн грн. За матеріалами зазначеного кримінального провадження, яке тривало, прокуратурою пред'явлено позов про визнання недійсним рішення ради та повернення земель, що забезпечило оперативне вирішення вказаної справи.

Отже, такий підхід діє, а комплексна реалізація повноважень є необхідною умовою результативної прокурорської діяльності у забезпеченні законності з надання та ефективного використання земель. Але існуючий підхід необхідно доповнити і такими засобами прокурорського реагування, як адміністративно-правові (зокрема реагування на корупційні адміністративні правопорушення) та координаційно-правові (зокрема, узгодження діяльності органів державного контролю), які також застосовуються.

Зауважмо, що за наслідками внесення змін до законодавчих актів щодо вдосконалення діяльності прокуратури на підставі Закону України від 18.09.2012 р. № 5288-VI прокурорів наділено низкою нових повноважень, одне з яких передбачено ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Це повноваження надає правочинність прокурору звертатися до суду з відповідним позовом, якщо за результатами прокурорської перевірки подання не вносилося. У сфері земельних відносин, особливо щодо забезпечення законності надання земель, таке повноваження є надзвичайно важливим, адже згідно з ч. 2 ст. 158

Земельного кодексу України (ЗК України), лише судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей.

Звернення прокурора до суду на підставі ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» не охоплюються функцією представництва інтересів громадян і держави в суді (частини 1, 2 ст. 60 КАС України, частини 1, 2 ст. 45 ЦПК України, ч. 3 ст. 2 ГПК України), прокурор набуває статусу не законного представника, а позивача. Тому, якщо прокурор діє в інтересах громадян, він не зобов'язаний надавати суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне звернення їх до суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів. Також якщо прокурор діє в інтересах держави, то він не зазначає органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

Важливим питанням для практики прокурорської діяльності із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель є розуміння обсягу та меж повноважень прокурора у цій сфері.

Зауважмо, що у філологічному значенні «обсяг» – це розмір, величина, кількість, значення чого-небудь, також зміст чого-небудь з погляду його величини, кількісного вираження або його значення чи важливості [2, с. 828]. У теорії права і юридичній науці слово «обсяг» вживається у різних контекстах і в термінологічному забезпеченні юриспруденції. Зокрема, поширеними є такі поняття: обсяг нормативного регулювання, обсяг суспільних відносин, обсяг прав і свобод тощо, зокрема обсяг повноважень органу, посадової особи [12,

с. 118, 183, 263]. Тобто, у кожному із цих значень слово «обсяг» вказує на параметри масштабності того чи того юридичного поняття. Це стосується і прокурорської діяльності, зокрема в окресленні повноважень прокурора щодо реагування на виявлені правопорушення у сфері надання та забезпечення ефективного використання земель. Тому вважаємо, що повноваження прокурора у цій сфері відрізняються від повноважень прокурора в інших сферах його діяльності лише у змістовному та предметному значеннях.

Обсяг повноважень прокурора щодо реагування на виявлені правопорушення у сфері надання та забезпечення ефективного використання земель визначено законами, передусім Законом України «Про прокуратуру» та процесуальним законодавством (ЦПК України, ГПК України, КАС України, КУпАП, КПК України).

Закон України «Про прокуратуру», зокрема, розмежовує обсяг повноважень прокурорських працівників залежно від зайнятої ними посади. Так, обсяг повноважень прокурора – керівника прокуратури, його заступників відрізняється від обсягу повноважень прокурорів прокуратур, зокрема щодо діяльності із забезпечення додержання законів у сфері надання та забезпечення ефективного використання земель (ч. 1 та ч. 2 ст. 56 Закону України «Про прокуратуру»).

Говорячи про межі повноважень прокурора щодо реагування на виявлені правопорушення у сфері надання та забезпечення ефективного використання земель, насамперед варто зазначити, що філологічна сутність поняття «межі» дещо відмінна від попереднього поняття, зокрема це допустима норма чого-небудь дозволеного або кінець, край чого-небудь [2, с. 664]. У правовому значенні поняття «межі» застосовується дуже широко, наприклад у формулюванні таких юридичних понятійних кате-

горій, як: межі правового регулювання, межі дії права, межі державно-владного впливу, межі правомірної поведінки, межі необхідної оборони тощо, зокрема і межі повноважень. Установлення відповідних меж у правовому значенні означає забезпечення можливості визначення законності та правомірності поведінки суб'єкта правовідносин, у нашому дослідженні – прокурора.

Варто зазначити, що повноваження прокурора з нагляду за додержанням законів, представницької діяльності щодо ініціювання та процесуального керівництва кримінальними провадженнями у повному обсязі поширюються на сферу земельних відносин у частині забезпечення законності надання та ефективного використання земель. Тому межі повноважень прокурора у цій сфері – це визначена законодавством грань втручання останнього в діяльність суб'єктів правовідносин щодо надання та використання земель, передусім діяльність контрольних органів держави та органів, уповноважених приймати рішення про надання земель.

Доцільність саме такого розуміння меж прокурорських повноважень підтверджують науковці О. Литвак і П. Шумський, які стосовно меж прокурорського нагляду пишуть, що вони визначаються з огляду на функції та компетенцію, через розмежування обов'язків і повноважень прокурорів [13, с. 12].

Отже, варто запропонувати відповідну класифікацію меж повноважень прокурора у сфері надання та забезпечення ефективного використання земель, зокрема тих, які мають юрисдикційні межі (за територіальною ознакою – прокуратури загальної компетенції та ознакою спеціалізації – прокуратури окремої предметної компетенції) та інстанційні межі (за ознаками центрального, регіонального чи місцевого значення діяльності суб'єкта земельних відносин, контрольних органів держави).

Юрисдикційні межі повноважень прокурора за територіальною ознакою у зазначеній сфері полягають у тому, що прокурорська діяльність, наприклад, кожної прокуратури районного рівня поширюється лише на визначену законодавством територію. Реалізація повноважень прокурора на іншій адміністративно-територіальній одиниці буде неправомірною та поза межами його компетенції.

Юрисдикційні межі повноважень прокурора за ознакою спеціалізації полягають у функціонуванні в системі органів прокуратури України прокуратур із виокремленими предметними компетенціями; до таких належить Дніпровська екологічна прокуратура, повноваження якої поширюються на десять регіонів держави (м. Київ, Дніпропетровську, Запорізьку, Київську, Кіровоградську, Миколаївську, Полтавську, Херсонську, Черкаську та Чернігівську області), у тому числі щодо забезпечення законності та ефективності використання прибережних земель річки Дніпро, її водосховищ, захист інтересів громадян і держави у вилученні земель, наданні їх у власність чи користування, продажі та зміні цільового використання [14, с. 108]. Також спеціальні юрисдикційні межі повноважень у сфері надання та ефективного використання земель належать прокуратурі у військовій сфері щодо земель оборони та прокуратурі у сфері транспорту щодо земель транспорту.

Суть інстанційних меж повноважень прокурора у сфері надання та забезпечення ефективного використання земель полягає в тому, що контрольні органи держави у цій сфері, так само як і органи прокуратури, діють за тривірневим принципом їхньої структурної побудови, з відповідним поширенням їхньої компетенції. Наприклад, прокурор району чи міста (тобто орган прокуратури місцевого значення) не уповноважений вносити акти реагування на виявлені порушення

законів щодо надання та забезпечення ефективного використання земель у діяльності Держземагентства України (центрального органу виконавчої влади). Тому інстанційні межі повноважень прокурора у цій сфері обумовлюються централізацією органів державної влади.

Отже, підсумовуючи результати проведеного дослідження, сформулюємо такі висновки:

по-перше, повноваження прокурора в діяльності за додержанням законів щодо надання та ефективного використання земель – це його права та обов'язки, встановлені законодавством, що реалізуються у спосіб комплексного застосування наглядових, представницьких і кримінально-правових засобів реагування на порушення законів, спрямовані на захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних і суспільних інтересів у земельній сфері щодо законності відчуження земель України, а також економічного, природного, раціонального та безпечного їх використання;

по-друге, комплексний підхід щодо реалізації прокурором повноважень у досліджуваній сфері забезпечується також і такими засобами прокурорського реагування, як адміністративно-правові (реагування на корупційні адміністративні правопорушення) та координаційно-правові (узгодження діяльності органів державного контролю);

по-третє, повноваження прокурора в діяльності за додержанням законів щодо надання та ефективного використання земель відрізняються від повноважень прокурора в інших сферах його діяльності лише у предметному значенні, а їхній обсяг визначено законами;

по-четверте, межі повноважень прокурора в діяльності за додержанням законів щодо надання та ефективного використання земель – це визначена законодавством грань втручання останнього в діяльність суб'єктів правовідносин щодо надання і використання земель, насамперед діяльності контрольних органів держави та органів, уповноважених приймати рішення про надання земель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Черкашина М. Охорона земель при здійсненні господарської діяльності: особливості правового забезпечення / М. Черкашина, Т. Лісова // Вісник прокуратури. – 2013. – № 2 (140). – С. 95–101.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998 – Т. 4: Н–П. – 2002. – 720 с.
4. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : [монографія] / Д. І. Голосніченко. – К., 2009. – 356 с.
5. Сидорчук Л. А. Теоретичні аспекти визначення компетенції та повноважень місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку / Л. А. Сидорчук // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 408–415.
6. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / В. І. Бабенко. – Одеса, 2004. – 234 с.
7. Дьомін Ю. М. Прокурорський нагляд в Україні на сучасному етапі : [монографія] / Ю. М. Дьомін. – К. : УкрІНТЕІ, 2013. – 308 с.
8. Михайленко О. Р. Прокуратура України: підручник / О. Р. Михайленко. – [2-ге вид., перероб. та допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 336 с.

9. *Кравчук В. М.* Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади : [монографія] / В. М. Кравчук. – Тернопіль : Терно-граф, 2013. – 272 с.

10. *Галюк В.* Правові основи прокурорського нагляду за додержанням органами виконавчої влади і місцевого самоврядування земельного законодавства / В. Галюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3(27). – С. 43–49.

11. *Тогобіцька А. А.* Проблеми правового регулювання захисту прокурором інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин / А. А. Тогобіцька // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 990–995.

12. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун. – К. : Алєрта; ЦУЛ, 2009. – 520 с.

13. *Литвак О.* Становлення та розвиток прокуратури України / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 10–15.

14. *Галкін О.* Основні напрями протидії корупції у сфері охорони природних багатств річки Дніпро / О. Галкін // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 107–111.

Шевченко Ю. В. Сутність повноважень прокурора при здійсненні діяльності із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель

У статті досліджується особливості та сутність повноважень прокурора в діяльності із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель, їхнє правове регулювання, а також здійснено правовий аналіз меж та обсягу таких повноважень.

Ключові слова: повноваження прокурора; надання земель; ефективно використання земель; заходи прокурорського реагування.

Шевченко Ю. В. Сущность полномочий прокурора при осуществлении деятельности по обеспечению соблюдения законов о предоставлении и эффективном использовании земель

В статье исследуются особенности и сущность полномочий прокурора при осуществлении деятельности по обеспечению соблюдения законов о предоставлении и эффективном использовании земель, их правовое регулирование, а также осуществлен правовой анализ границ и объема таких полномочий.

Ключевые слова: полномочия прокурора, предоставление земель; эффективное использование земель, меры прокурорского реагирования.

Shevchenko Y. The essence of the powers of the prosecutor in the implementation of activities to ensure compliance with laws on the provision and efficient use of land

The article examines the characteristics and nature of the powers of the prosecutor in the implementation of activities to ensure compliance with laws on the provision and efficient use of land, their regulation, and made legal analysis of the limits and scope of such powers.

Key words: the power of the prosecutor, the provision of land, efficient use of land, measures prosecutor's response.