

**ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ  
ПРОКУРОРА ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОДЕРЖАННЯ ЗАКОНІВ  
ЩОДО НАДАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ**

Досліджується система правових актів, які становлять правову основу діяльності прокурора із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель. На підставі аналізу позицій вчених і положень законів та підзаконних актів пропонується авторська класифікація таких нормативно-правових актів.

*Ключові слова:* нормативно-правове регулювання; правові основи; діяльність прокурора; надання земель; ефективне використання земель.

**Постановка проблеми.** Відповідно до ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законодавчими актами. Органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загально-визнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів.

**Ступінь розробленості проблеми.** Водночас, хоча у чинному Законі України «Про прокуратуру» є окрема стаття, що визначає правові основи діяльності прокуратури, спори щодо системи нормативних актів, положення яких врегульовують діяльність органів прокуратури, серед теоретиків і практиків не вщухають і сьогодні.

Зауважимо, що власне бачення правових основ діяльності прокуратури відображали у своїх працях такі вчені: В.І. Басков, В.В. Долежан, П.М. Каркач, М.В. Косюта, В.В. Сухонос, М.К. Якимчук та інші.

**Метою** цього дослідження є визначення системи нормативних актів, які становлять правову основу діяльності прокурора із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 121 Конституції України прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1].

Стаття 3 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ «Про прокуратуру» закріплює положення про те, що повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законодавчими актами. Органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загально-визнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів [2].

У контексті досліджуваної тематики доцільно звернутися до поглядів учених на нормативно-правову основу діяльності прокурора. Зокрема, на думку С.Г. Новикова, законодавче регулювання прокурорського нагляду визначається трьома видами норм: конституційними нормами, нормами галузевого законодавства про прокурорський нагляд та нормами інших галузей законодавства, що належать до прокурорського нагляду [3, с. 24].

Необхідно також зауважити, що окремі норми, які переважно визначають задачі та особливості здійснення наглядової функції прокурора у відповідних сферах правових відносин, містяться у кодифікованих законодавчих актах. Тобто законодавцем підкреслюється підвищена значимість прокурорського нагляду у зв'язку з відповідним видом діяльності державних та інших органів у певних сферах правових відносин [4, с. 28].

Зокрема, відповідно до ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки

з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [5].

Враховуючи, що земельні питання остаточно вирішуються судами [6, с. 3], варто звернути увагу й на процесуальне законодавство. Так, згідно з ч. 2 ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України № 1618-IV від 18 березня 2004 року з метою представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. При цьому прокурор повинен надати суду документи, які підтверджують неможливість громадянина самотійно здійснювати представництво своїх інтересів [7].

І.С. Марочкіна, Н.В. Сібільова відстоюють позицію, що правовими засадами діяльності органів прокуратури є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», Положення про класні чини працівників органів прокуратури України, інші законодавчі акти (кримінальне процесуальне, цивільне процесуальне, адміністративне, трудове законодавство тощо). Цими законами визначаються повноваження прокурора, організація, засади та порядок діяльності прокуратури.

Окрім зазначених вище, варто також назвати відомчі акти, що видаються Генеральним прокурором України відповідно до Закону України «Про прокуратуру»: накази, вказівки, розпорядження, інструкції тощо [8, с. 349].

До правових основ діяльності прокуратури потрібно зарахувати й міжнародні правові акти. При цьому йдеться про норми цих договорів, конвенцій, що стосуються безпосередньо прокуратури (наприклад, порядку виконання доручень, прямої вказівки на прокуратуру як на суб'єкт відповідних правовідносин), або це впливає із загальних положень договорів [9, с. 16]. Так, згідно з п. 1 ст. 4 Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 7 жовтня 2002 року установи юстиції Сторін, що домовляються, надають взаємну правову допомогу у цивільних,

сімейних та кримінальних справах відповідно до положень цієї Конвенції [10].

Російські вчені обстоюють позицію, що правовими основами діяльності прокуратури Російської Федерації є Конституція РФ, Федеральний закон «Про прокуратуру Російської Федерації», інші закони з питань діяльності органів прокуратури, міжнародні правові акти, Укази Президента РФ, Постанови Конституційного Суду РФ, Постанови Державної Думи, нормативні правові акти Генерального прокурора Російської Федерації [4, с. 23–40].

Наприклад, згідно з п. 1.1. наказу Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року № 3 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» (Наказ № 3 гн) прокурорів усіх рівнів зобов'язано основним завданням прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів вважати захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних та суспільних інтересів [11].

Основними напрямками нагляду за додержанням і застосуванням законів підлеглим прокурорам Генеральним прокурором України наказано вважати захист: соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги; фінансово-економічних інтересів держави, передусім у бюджетній та земельній сферах; конституційних засад підприємницької діяльності (п. 4 наказу № 3 гн).

Згідно з п. 15 Наказу № 3 гн особливості нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони навколишнього природного середовища, земельних відносин, щодо захисту прав і свобод дітей, воєнній, міжнародній та транспортній сферах визначити окремими галузевими наказами Генерального прокурора України.

Зауважимо, що особливості діяльності прокурора щодо забезпечення законності у сфері земельних правовідносин врегульовуються наказом Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 3/2 гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин», відповідно до якого прокурори усіх рівнів зобов'язані забезпечити нагляд діяльності у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів [12].

В.І. Бабенко та М.В. Руденко, досліджуючи особливості діяльності прокурора у сфері охорони довкілля, зауважують, що прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у галузі охорони довкілля базується на загальних законодавчих засадах щодо умов та вимог його здійснення й конкретизується в окремих законодавчих актах, які визначають порядок його проведення, що включає такі основні блоки законодавчого регулювання: конституційне регулювання прокурорсько-наглядових (екологічних) правовідносин, яке закріплює найбільш важливі принципи та форми використання природних ресурсів у державі, декларує низку екологічних прав громадян, вимоги щодо охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки; регулювання прокурорсько-наглядової діяльності у галузі охорони довкілля, що базується на нормах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»; регулювання прокурорсько-наглядових правовідносин еколого-правовими нормами різних галузей законодавства, спрямованими на впровадження системи еколого-правових вимог у процесі використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки (це, у свою чергу, дає змогу збалансувати систему органів прокуратури у сенсі екологізації її діяльності); регулювання прокурорсько-наглядових (екологічних) правовідносин нормами забезпечувальних галузей законодавства, які визначають підстави та особливості притягнення винних до дисциплінарної, адміністративної, майнової та кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення в залежності від вини, суспільної та екологічної небезпеки діяння фізичних та юридичних осіб [13, с. 55–56].

Правовий вплив на діяльність прокурора із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель мають і розпорядження Генерального прокурора України від 1 серпня 2008 року № 57 «Про визначення пріоритетів для комплексного опрацювання та використання в організації прокурорсько-слідчої діяльності» [14], а також вказівка Генерального прокурора України від 31 січня 2011 року № 13 щодо ефективної реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин [15].

У рішенні розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 25 вересня 2012 року «Про стан виконання прокурорами представницьких повноважень щодо захисту інтересів держави», зокрема, зазначається, що проведена реорганізація структурних підрозділів апаратів, які здійснюють наглядову та представницьку

діяльність у сфері земельних відносин, сприяла посиленню захисту інтересів держави та територіальних громад, яким повернуто понад 42 тис. га та попереджено вибуття 11 тис. га земель [16].

Також у рішенні акцентується увага на тому, що реформування сфери земельних відносин вимагає постійної уваги до питань недопущення незаконного заволодіння землями, які знаходяться у власності держави та громадян.

Водночас, у більшості прокуратур не налагоджено своєчасне вивчення законності розпорядчих актів органів влади та місцевого самоврядування з цих питань. Відтак, у власність та користування іншим особам неправомірно передано понад 12 тис. га земель, у тому числі з виготовленням правовстановлюючих документів.

Структурними підрозділами апаратів прокуратур обласного рівня належно не проводиться моніторинг судових рішень за позовами інших осіб, де зачіпаються державні інтереси у цій сфері.

Не здійснюється системна робота щодо представництва інтересів держави у земельних правовідносинах у прокуратурах Запорізької, Кіровоградської, Львівської та Черкаської областей. Поза увагою вказаних прокурорів залишається низка актуальних питань. Відсутня наступальність щодо протидії незаконному відчуженню сільськогосподарських угідь, відведенню у приватну власність лісових масивів.

Не сприяє дієвому захисту інтересів держави низька якість позовів та заяв. У 2012 році судами відмовлено в задоволенні, залишено без розгляду, припинено та закрито провадження у справах за 826 позовами на суму 33 млн грн та щодо 194 га земель, насамперед в Автономній Республіці Крим, Запорізькій, Дніпропетровській, Кіровоградській, Київській областях та місті Севастополі.

Важливо наголосити, що у п. 6.6. наведеного рішення колегії прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокурорів (на правах обласних) було зобов'язано у листопаді 2012 року вивчити повноту відшкодування збитків і повернення в державну власність незаконно відчужених та самовільно зайнятих земельних ділянок за матеріалами кримінальних справ, розслідуваних упродовж 2011 та 2012 років слідчими органів прокуратури, внутрішніх справ та Служби безпеки України.

Окрему увагу доцільно приділити рішенню розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2012 року «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на під-

вищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період», у якому зазначається, що нагляд за додержанням земельного законодавства необхідно зосередити на діяльності органів Державного земельного агентства щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності, які займають одну шосту території держави [17].

Пунктом 3.6. рішення колегії Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2012 року головними пріоритетами наглядової діяльності у 2013 році визначено захист інтересів держави та громадян у сфері використання земельних ресурсів, при вилученні земель, наданні їх у власність і користування, продажу та зміні цільового використання (у тому числі земель оборони і транспорту).

Крім того, до правових основ діяльності органів прокуратури із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель, на нашу думку, необхідно віднести й положення земельного законодавства. Зокрема, йдеться про: Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III, Закони України від 3 липня 1992 року № 2535-XII «Про плату за землю», від 11 грудня 2003 року № 1378-IV «Про оцінку земель», від 1 липня 2004 року № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», від 20 січня 2005 року № 2375-IV «Про захист конституційних прав громадян на землю», Укази Президента від 4 лютого 2000 року № 168/2000 «Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення», від 16 травня 2005 року № 795/2005 «Про деякі питання вдосконалення державного регулювання у сфері оцінки земель», розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 1230-р «Деякі питання удосконалення та забезпечення виконання законодавства у сфері земельних відносин», від 27 березня 2013 року № 183-р «Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок», від 27 березня 2013 року № 205-р «Про передачу в оренду земельної ділянки із зміною її цільового призначення» тощо.

**Висновки.** Резюмуючи викладене вище, вважаємо, що безпосередньо діяльність прокурора із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективного використання земель здійснюється на основі: Конституції України, системи нормативно-правових актів, якими врегулюються земельні правовідносини.

## Список літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр>
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
3. Новиков С.Г. К вопросу о законодательном регулировании прокурорского надзора / С.Г. Новиков // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР: сборник научных трудов. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1978. – С. 23–31.
4. Российский прокурорский надзор: учеб. / [Ю.В. Кореневский, Л.А. Прокудина, В.П. Рябцев и др.]; под общ. ред. А.Я. Сухарева. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. – 384 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/page3>
6. Пшонка В. Земля – основне національне багатство держави / В. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2011. – № 6. – С. 3–5.
7. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1618-15>
8. Організація судових та правоохоронних органів: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова, В.П. Тихий та ін.; [за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової]. – Х.: Одиссей, 2007. – 528 с.
9. Комментарий к Федеральному Закону «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 года: с приложением ведомственных нормативных актов / [М.П. Журавлев, А.Г. Звягинцев, С.Г. Кехлеров и др.]; под общ. ред. проф. Ю.И. Скуратова. – М.: НОРМА, 1996. – 176 с.
10. Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 7 жовтня 2002 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997\\_009](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_009)
11. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року № 3 гн: [Електронний ресурс].

– Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=181100](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=181100)

12. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин: наказ Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 3/2 гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=157040](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=157040)

13. Бабенко В.І. Прокурор у галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація: навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.І. Бабенко, М.В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2005. – 408 с.

14. Про визначення пріоритетів для комплексного опрацювання та використання в організації прокурорсько-слідчої діяльності: розпорядження Генерального прокурора України від 1 серпня 2008 року № 57: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=166624](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166624)

15. Вказівка Генерального прокурора України від 31 січня 2011 року № 13 щодо ефективної реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин: [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=166655](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166655)

16. Рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 25 вересня 2012 року «Про стан виконання прокурорами представницьких повноважень щодо захисту інтересів держави»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=111989](http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?_m=publications&_t=rec&id=111989)

17. Рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2012 року «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=114743](http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?_m=publications&_t=rec&id=114743)

*Стаття надійшла до редколегії 25 лютого 2013 року.*

*Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії М.К. Якимчуком.*

*Y.V. Schevchenko*

## **PARTICULAR REGULATORY ACTIVITY PROSECUTOR FOR LAW ENFORCEMENT AND THE PROVISION OF EFFICIENT USE OF LAND**

### **Summary**

In the article the system of legal acts constituting the legal basis of the prosecutor to enforce the laws on the provision and use of land. Based on the analysis of the positions of scientists and the provisions of the laws and regulations in the article the author's classification of such laws and regulations.

*Keywords:* legal regulation; legal framework; prosecutor activities; provision of land; efficient use of land.

*Ю.В. Шевченко*

## **ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОВ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ И ЭФФЕКТИВНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ**

### **Аннотация**

Исследуется система правовых актов, составляющих правовую основу деятельности прокурора по обеспечению соблюдения законов о предоставлении и использовании земель. На основании анализа позиций ученых и положений законов и подзаконных актов предлагается авторская классификация таких нормативно-правовых актов.

*Ключевые слова:* нормативно-правовое регулирование; правовые основы; деятельность прокурора; предоставление земель; эффективное использование земель.