

УДК 343.163

А.А. ТОГОБІЦЬКА, Науково-дослідний інститут Національної академії прокуратури України

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН І ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Ключові слова: правове регулювання, земля, прокурорська діяльність

Сьогодні, в умовах реформування органів державного контролю у сфері земельних відносин та трансформації функцій прокуратури, роль і значення правового регулювання набувають дедалі більшої актуальності. Реалізація сучасної земельної реформи в Україні потребує нових форм і методів державного регулювання земельних відносин. Вирішення проблеми створення дієвого законодавчого простору у цій сфері залежить від посилення ефективності функціональної діяльності органів державної влади.

Проблеми правового регулювання досліджували в своїх роботах такі вчені, як В. Сирих, С. Алексєєв, В. Басков, Н. Оніщенко, С. Бобровник, С. Максимова, Н. Пархоменко, Т. Тарахонич, О. Перов, Н. Євдєєва та інші. Однак більшість наукових праць стосується висвітлення лише окремих питань, натомість комплексного аналізу існуючих прогалин так і не створено. Зазначені обставини зумовлюють необхідність подальшого їх вивчення. Тому метою статті є дослідження існуючих визначень поняття «правове регулювання» в цілому, особливостей правового регулювання захисту прокурором інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин, проблемних аспектів цієї діяльності та, на основі цього, розробка пропозицій щодо їх розв'язання.

Необхідність звернення до зазначеної теми обумовлюється наступним. По-перше, пода-

льший розвиток теорії прокурорської діяльності обумовлює необхідність всебічного аналізу ряду загальноправових понять. Таким, зокрема, є поняття «правове регулювання», яке у науці визнано «інструментом наукового мислення і використовується для відображення об'єктивної сутності правових явищ» [1, с.141]. По-друге, говорячи про генезу права, необхідно визначити, у чому саме полягає його юридичний вплив на земельні відносини, та діяльність прокурора по їх захисту. Наприклад, В. Гессен у роботі «Теорія правової держави» зазначає, що цінність ідеї праводержавності полягає не у тому, щоб усі суспільні відносини зробити предметом правового регулювання, а у тому, щоб забезпечити максимальну ефективність даного регулювання для тих відносин, які потребують на нього [2, с.6–7]. З огляду на зазначене, науково-теоретичне дослідження проблем правового регулювання захисту прокурором інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин видається важливим та одночасно актуальним завданням сучасної прокурорської науки.

У юридичній науці визначення поняття «правове регулювання» є предметом постійних дискусій. Приміром, В. Сирих стверджує, що правове регулювання – це діяльність держави і суспільства, здійснювана в процесі підготовки й прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [3, с.148]. На думку відомого російського фахівця В. Бабаєва, правове регулювання реалізується виключно через юридичні засоби і спирається на юридичні норми, які застосовуються щодо конкретних суб'єктів правовідносин [4, с.212]. В. Басков категорію «правове регулювання» розглядає як встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [5, с.12–13]. Л. Давиденко зазначене поняття розглядає як юридичний вплив держави на поведінку учасників суспільних відносин, здійснюваний в інтересах усього су-

пільства або певного впливу, з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів встановленому в суспільстві порядку [6, с.19–20]. С. Алексєєв вважає, що категорію «правове рулювання» необхідно розуміти як специфічний механізм, що покликаний юридично гарантувати досягнення цілей, які ставить перед собою законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми, у межах визначених типів юридичного впливу на суспільні відносини [7, с.364–365].

Аналіз наведених точок зору вчених дозволяє зробити висновок, що категорія «правове регулювання» є актуальним об'єктом дослідження у наукових колах. Тому, визнаючи цінність наведених думок, можна визначити поняття правове регулювання захисту прокурором інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин як здійснюване в межах суспільства й держави за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування земельних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток.

Варто зазначити, що протягом останнього десятиліття в Україні відбувається інтенсивний процес формування нової системи земельного законодавства. За цей період прийнято низку нормативно-правових актів, які регулюють як земельну сферу, так і діяльність контролюючих та правоохоронних органів. Однак, наявність прогалин у законодавстві, декларативний характер окремих норм, відсилки до підзаконних нормативно-правових актів, а також досить велика кількість останніх, свідчать про необхідність подальшого його вдосконалення.

Визначальним моментом при подальшому дослідженні проблем правового регулювання зазначеної сфери суспільних відносин є виокремлення її специфічних ознак, таких як:

– тісний зв'язок з державою (державна, в особі її уповноважених органів, встановлює загальні засади земельної політики, що виражається у формуванні системи законодавчих та інших нормативно-правових актів із земельних питань, а також визначає правовий статус прокурора у їх вирішенні);

– системний характер (наприклад, реалізація юридичних приписів, що встановлюють відповідальність за злочини у земельній сфері, відбувається не інакше як через охоронні правовідносини, що виникають на підставі норм закону між особами, що їх вчинили, та компетентними органами держави, зокрема прокуратурою. У свою чергу, ці правовідносини обумовлюють прийняття різних правозастосовчих актів (а саме: вироків суду, постанов з кримінальних справ та ін.), які покладають обов'язок понести передбачену законом міру юридичної відповідальності;

– наявність цілей та завдань (наприклад, відповідно до ст.4 Закону України «Про прокуратуру» правове регулювання спрямоване на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку);

– реалізація за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність.

Безумовно, повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначається Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законодавчими актами (ст.3 Закону України «Про прокуратуру»).

Усю сукупність конституційних приписів та положень, які присвячені регламентації прокурорської діяльності та найважливіших суспільних земельних відносин, зокрема, щодо належності, використання та охорони земель, можна поділити на декілька відносно самостійних груп, які:

1) визначають належність земель в Україні (ст.13 Конституції України передбачено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу);

2) присвячені охороні земель (ст.14 Конституції України земля проголошена основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави);

3) забезпечують гарантування та захист прав громадян на землю як одну з найважли-

віших функцій держави (ст.41 Конституції України передбачає, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права приватної власності, яке набувається у порядку, визначеному законом, і є непорушним);

4) визначають основи діяльності та закріплюють компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб у сфері організації використання та охорони земель (ст.121 та Перехідні положення Конституції України визначають компетенцію органів прокуратури, ст.102 Конституції України – регламентує основні напрямки діяльності Президента України; ст.116 Конституції України – закріплює повноваження Кабінету Міністрів України, який вирішує питання державного управління, у тому числі і забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; ст.ст.142–144 Конституції України – визначено компетенцію органів місцевого самоврядування щодо використання та охорони земель);

5) визначають судовий захист порушених прав та інтересів (ст.55 Конституції України закріплено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом).

Зазначені положення Основного Закону становлять правові основи державної політики у сфері земельних відносин. Держава визначає найважливіші вимоги і напрями формування земельного законодавства і здійснення діяльності щодо використання земельних ресурсів, їх охорони в нашій країні, які детальніше регулюються чинним законодавством.

Не вдаючись у детальний аналіз правових приписів, якими регламентовано діяльність прокурора, зазначимо, що її комплексний характер дозволяє виділити наступні складові елементи:

1) норми матеріального права, якими врегульовано предмет захисту прокурора – землю (закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів, рішення КСУ та ін.);

2) норми, так званого, «прокурорського» законодавства (Закон України «Про прокура-

туру», накази, вказівки, розпорядження Генерального прокурора України);

3) норми процесуального законодавства, які закріплюють роль та повноваження прокурора у судовому процесі (ГПК, КАС, ЦПК та КПК України).

Як свідчить практика, нормативна база, якою керується прокурор під час реалізації своїх повноважень у сфері захисту земельних відносин, має ряд недоліків, які унеможливають ефективне здійснення покладених завдань:

– наявність значної кількості відсилочних норм, які ускладнюють їх застосування, знижують ефективність їх регулюючої сили;

– нечітка, сповнена безадресних формулювань й декларативних положень, які практично не впливають на здійснення;

– деякі норми «не працюють» за відсутності відповідного механізму реалізації;

– окремі норми фактично не відповідають вимогам регулювання земельного контролю в умовах розвитку ринкової економіки і нерідко не мають належного наукового обґрунтування.

Нижче розглянемо проблемні питання правового регулювання захисту прокурором земельних відносин на прикладі галузевих наказів Генерального прокурора України.

Як визначено в теорії прокурорського нагляду, галузеві накази Генерального прокурора України регулюють порядок організації діяльності прокуратури на певному напрямі, встановлюють особливості провадження прокурорської діяльності при виконанні функціональних обов'язків, регламентують порядок взаємодії між структурними підрозділами органів прокуратури.

Прокурорська діяльність у сфері земельних відносин урегульована майже усім комплексом галузевих наказів, які визначають організаційні засади діяльності прокурора у правозахисній, представницькій, наглядовій, кримінально-правових сферах. Тому пропонується проаналізувати наявні галузеві нормативно-правові акти на предмет їх повноти, доцільності та ефективності.

По-перше, Генеральним прокурором України у п.8 наказу № 3гн-2011 «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури» визначено, що особливості правозахисної діяльності у сфері земельних відносин регулюються окремим галузевим наказом Генерального прокурора України.

З метою забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури у сфері земельних відносин Генеральний прокурор України підписав наказ № 3/2гн-2011 «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин». Відповідно до п.4 наказу захист інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин необхідно здійснювати шляхом комплексного застосування правозахисних, представницьких та кримінально-правових засобів прокурорського реагування на порушення закону. Разом з тим, положеннями даного пункту визначено пріоритетні напрямки діяльності прокурора у цій сфері: захист прав громадян, які неспроможні самостійно їх реалізувати; захист інтересів держави і територіальних громад щодо володіння, користування і розпорядження землею, насамперед, природно-заповідного, лісового, водного фонду, сільськогосподарського, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, житлової та громадської забудови, забезпечення додержання вимог закону при зміні цільового призначення земель; захист земель оборони, підприємств оборонної промисловості та транспортної сфери, що перебувають у державній власності; своєчасність і повнота внесення плати за землю.

Галузеві підрозділи центрального апарату та прокуратур обласного рівня наказом зобов'язано: здійснювати організаційне і методичне керівництво підпорядкованими прокуратурами, контроль за їх правозахисною та іншою прокурорською діяльністю; забезпечувати належну взаємодію природоохоронних та екологічних прокурорів з міськими, районними, міжрайонними та прирівняними до них прокурорами, із спеціально уповноваженими

органами державного контролю у сфері охорони земельних відносин.

Даний наказ має на меті розкрити сутність комплексного підходу, застосовуваного при провадженні прокурорської діяльності у земельній сфері, а також виокремлення властивих йому особливостей.

По-друге, питання провадження прокурорського нагляду за додержанням законності органами, які проводять дізнання та досудове слідство, знаходить своє відображення у відповідному наказі № 4гн-2005. Відповідно до п.3 цього наказу, нагляд за законністю при прийманні, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про вчинені злочини або ті, що готуються, при провадженні дослідчих перевірок і досудовому слідстві органами прокуратури покладено на прокурорів міст та районів і прирівняних до них, Управління нагляду за розслідуванням кримінальних справ слідчими органів прокуратури Генеральної прокуратури України та відповідні галузеві відділи прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, Дніпровської екологічної прокуратури, прокуратур військових регіонів та Військово-Морських Сил України. Що ж стосується злочинів у земельній сфері, у п.3.6 наказу зазначено, що розгляд заяв і повідомлень про підслідні органам прокуратури злочини у сфері земельних відносин, які вчинені на території річки Дніпро, її водосховищ, Дніпровсько-Бузького лиману, їх водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, а також про злочини у цих сферах, вчинені працівниками правоохоронних органів піднаглядних екологічним прокурорам, провадження досудового слідства у вказаній категорії кримінальних справ та прокурорський нагляд за його законністю покладено на екологічних прокурорів й відповідні галузеві підрозділи Дніпровської екологічної прокуратури.

В іншому наказі Генерального прокурора України бачимо фактичне дублювання вищевказаних положень. Так, у п.2.2 № 4/1гн-2005 «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які

проводять оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що галузевий підрозділ Дніпровської екологічної прокуратури зобов'язано організувати наглядову діяльність за оперативними підрозділами органів внутрішніх справ на водному транспорті, органами Служби безпеки та податкової міліції в частині злочинів у сфері земельних відносин, які вчинені на території річки Дніпро, її водосховищах, Дніпровсько-бузькому лимані, їх водоохоронних зонах, прибережних смугах.

По-третє, представницька діяльність органів прокуратури у земельній сфері врегульована окремим наказом Генерального прокурора України № 6гн-2006 «Про організацію представництва прокурором інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень». Захист інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин визначено пріоритетним. Так, підрозділи представництва інтересів громадян і держави в судах, а також відділи захисту інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин зобов'язано, за наявності підстав, готувати позови, заяви, протести та надсилати їх до суду за підписом прокурорів або їх заступників. Організацію участі прокурорів у розгляді справ в апеляційних, місцевих господарських та окружних адміністративних судах покладено на підрозділи представництва інтересів громадян і держави в судах та відділи захисту інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин прокуратур областей і прирівняних до них за місцем знаходження зазначених судів. Відповідно до п.12.5 зазначеного наказу, прокурорів усіх рівнів зобов'язано принципово реагувати на виявлені під час здійснення представницької діяльності на факти постановлення суддями незаконних судових рішень, а у разі виявлення таких фактів у справах, пов'язаних із земельними відносинами, відповідні матеріали надсилати до відділу захисту інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин Головного управління представництва в суді, захисту інтересів громадян і держави при виконанні судових рішень Генеральної прокуратури України.

Разом із тим, відповідно до п.15 наказу, копії позовів, заяв прокурорів, документів прокурорського реагування на захист інтересів громадян і держави при виконанні судових рішень, що стосуються справ, пов'язаних із земельними відносинами, надсилати до відділу нагляду за додержанням земельного законодавства та представництва інтересів громадян і держави в суді у цій сфері Головного управління нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо прав і свобод та захисту інтересів держави Генеральної прокуратури України. Така неоднозначність у регламентації повноважень відділів і підрозділів, у першу чергу, зумовлена недосконалістю чинної нормативно-правової бази.

І на сам кінець, аналізуючи норми наказу Генерального прокурора України № 12гн-2011 «Про особливості діяльності військових прокуратур» з'ясовуємо, що земельні питання також не залишилися поза правовим оком. Так, у п.4, при здійсненні правозахисної функції, використання земель оборони визначено пріоритетним напрямком діяльності.

З метою належної організації діяльності органів прокуратури вказівкою Генерального прокурора України № 13 від 31.01.2011 року прокурорів зобов'язано забезпечити належну взаємодію з контролюючими, правоохоронними органами при реагуванні на порушення земельного законодавства. Не допускати підміни їх роботи. Принципово реагувати на бездіяльність, зловживання, перевищення ними своїх повноважень.

Даною вказівкою розмежовано компетенцію між відповідними органами прокуратури щодо захисту інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин. У прокуратурах обласного рівня визначено відповідальними за організацію роботи на зазначеному напрямку заступників прокурора, на яких, за розподілом обов'язків, покладено питання представництва інтересів громадян і держави у судах.

Проте, як свідчить практика, остаточне вирішення проблемних питань взаємодії структурних підрозділів, відділів прокуратур, що здійснюють захист земельної сфери, ще попереду.

Враховуючи викладене, зазначимо, що питання правового регулювання захисту прокурором інтересів держави у земельних відносинах знаходиться у площині одночасно декількох наказів, що негативно впливає на ефективність прокурорської діяльності. На наш погляд, оптимальним було б виокремлення земельної сфери у відповідний наказ (за прикладом наказу № 3/Ігн-11 «Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей»), який би:

- закріплював організаційно-правові основи реалізації відповідних повноважень;
- розкривав зміст комплексного підходу, який застосовується під час захисту земельних відносин;
- містив критерії ефективності прокурорської діяльності тощо.

Також зазначимо, що основний акцент у подальшому формуванні правової основи функціональної діяльності прокурора у сфері захисту земельних відносин має бути зроблений не на прийнятті низки матеріальних норм, які штучно вмотивовують та перенасичують земельну сферу, а на процесуальній складовій реалізації прокурорських повноважень у цій сфері, яка так і залишається недостатньо дослідженою та, відповідно, потребує більш чіткого закріплення в чинних нормативно-правових актах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тарахонич Т. І. Метод правового регулювання як категорія юридичної науки / Т. І. Тарахонич // *Правова держава: щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* – 2009. – № 20. – С. 141.
2. Гессен В. М. Теория правового государства / В. М. Гессен. – СПб. : Студ. Касса взаимопомощи при С.-Петербур. Политехникуме, 1909. – С. 6–7.
3. Сырых В. М. Теория государства и права : учебник / В. М. Сырых. – М. : Юстициформ, 2001. – 542 с.
4. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2002. – 212 с.
5. Басков В. И. Курс прокурорского надзора / В. И. Басков. – М. : Зерцало, 1998. – 586 с.
6. Давыденко Л. М. Проблемы предупреждения преступности органами прокуратуры: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / Л. М. Давыденко. – М., 1988. – 19 с.
7. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 329 с.

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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12taaczv.pdf>

Досліджені проблеми правового регулювання захисту прокурором інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин.

Тогобицкая А.А. Проблемы правового регулирования защиты прокурором интересов граждан и государства в сфере земельных отношений

Исследованы проблемы правового регулирования защиты прокурором интересов граждан и государства в сфере земельных отношений.

Togobitckaja A.A. Problems of Legal Regulation of Protection by the Public Prosecutor of Concerns of Citizens and the States in an Orb of Ground Ratios

Problems connected to legal regulations of defense of persons and state interests by public prosecutor in the field of land possession relations are researched.