



*Ігор ПРОЦЕНКО,
прокурор Одеської області,
державний радник юстиції 3 класу,
кандидат юридичних наук*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН (на прикладі роботи органів прокуратури Одеської області)

Ключові слова: прокурорський нагляд; земельні правовідносини; корупція; зловживання; закони.

Одвічна цінність – земля є основним національним багатством, і згідно зі ст. 13 Конституції України кожен громадянин має право користуватися цим природним об'єктом права власності народу відповідно до закону. Стаття 14 Основного Закону гарантує таке право. Підсилює ці постулати ще й ст. 24 Конституції, у якій наголошується, що всі громадяни є рівними перед законом.

Проте «земельна тема» у суспільстві настільки складна, проблемна і надто спокуслива, що далеко не всі зацікавлені суб'єкти й об'єкти різних форм власності, а також окремі громадяни демонструють у цьому питанні зразки законослужності. Щоб захистити землю від незаконних посягань, уникнути безладу в земельних відносинах, держава взяла її під особливу охорону, а органи прокуратури у межах своїх повноважень згідно з п. 4 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» вживають заходи до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили.

Порушення земельного законодавства на території Одеської області носять розповсюджений і системний характер. Це об'єктивно пов'язано з цінністю причорноморських земель, особливо сільськогосподарського, рекреаційного призначення та водного фонду. Свідченням цього є виявлені органами прокуратури області численні факти незаконного вилучення земель із державної та комунальної власності, протиправної зміни їх цільового призначення, самовільного та нецільового використання, оренди, забруднення земель.

Минулого року внаслідок перевірок, проведених прокурорами, за фактами незаконного

використання земельних ресурсів порушено 53 кримінальні справи, внесено майже 400 приписів і подань, опротестовано 327 незаконних рішень та розпоряджень, до різних видів відповідальності притягнуто 396 посадових осіб.

Послідовно продовжено цю роботу і в поточному році. Органи прокуратури повернули державі понад одну тисячу гектарів безцінної землі, запобігли протиправному відчуженню понад 100 гектарів земель державної і комунальної власності. Порушено 32 кримінальні справи, на усунення порушень закону внесено 338 документів реагування, опротестовано 265 незаконних розпорядчих документів органів влади та місцевого самоврядування, до відповідальності притягнуто 242 особи, з яких 54 – посадові особи органів державного контролю, до суду заявлено 306 позовів, відшкодовано до бюджету майже 5 млн гривень.

Цифри – уперта річ, і як не поверни, неозброєним оком видно, що порушення закону могли б бути значно меншими, якби контроль з боку органів виконавчої влади, місцевого самоврядування при розпорядженні землями їх посадовими особами був більш пильним і дієвим. Зокрема, багато порушень пов'язано з невинесенням земельних меж на місцевості, незавершеністю розмежування земель державної і комунальної власності, інвентаризацією та її грошовою оцінкою. Зловживанням у сфері земельних правовідносин також сприяє недостатнє законодавче забезпечення, необізнаність і некомпетентність чиновників у вирішенні земельних питань як на місцях, так і серед самих селян – власників земельних паїв.

Виявлено факти, коли посадовці місцевих рад, районних державних адміністрацій, контролюючих органів замість того, щоб стояти на сторожі закону, самі підробляли документи з метою виведення земель із державної та комунальної власності, отримуючи за це хабарі.

Один із останніх фактів «земельного» хабарництва на суму 200 тис. грн виявлено у Роздільнянському районі. Місцевий інженер-землепорядник вирішив «підзаробити» і разом з посередником вимагав та отримав указану суму від підприємця за сприяння у виділенні земельної ділянки площею 10 га для ведення індивідуального селянського господарства, та не дєінде, а неподалік жвавого і доходного місця: автобану Одеса – Київ. Прокуратура порушила кримінальну справу, триває досудове слідство. І такі факти непоодинокі.

Особливе занепокоєння викликає те, що розбазарюванням землі займаються не прості чиновники, а посадові особи високого рангу. Зокрема, колишні голови Балтської і Любашівської райдержадміністрацій, які вимагали і одержали хабарі один на суму 100 тис. грн, другий – 15 тис. доларів США за укладання договору оренди і надання дозволу на розробку технічної документації на земельні ділянки. Проти них порушені кримінальні справи, які зараз знаходяться у суді.

Уже нинішнього року до суду направлено 4 кримінальні справи за обвинуваченням посадових осіб органів місцевого самоврядування та виконавчої влади у скоєнні корупційних злочинів при розпорядженні земельними ділянками.

Так, в.о. голови Іванівської райдержадміністрації вимагав та одержав хабара на суму 15 000 доларів США та 120 000 грн за надання у власність земельної ділянки площею 6 гектарів.

Голова Комінтернівської селищної ради вимагала хабара на суму 40 000 доларів США та одержала 1 200 доларів США за надання у власність земельної ділянки.

Голова Болградської районної державної адміністрації вимагав та одержав хабара на суму 24 000 грн за вирішення питання про надання в оренду земельної ділянки площею 2 га.

Нещодавно і голова Березівської районної державної адміністрації теж вимагав і одержав як хабар 8 000 доларів США від громадянина за передачу йому у власність земельної ділянки площею 0,6 га на території цього району.

Усі вказані кримінальні справи направлено до суду для розгляду по суті.

Дійшло до того, що вже виявляємо факти незаконного вилучення земельних ділянок із державної та комунальної власності з використанням недостовірних документів і рішень судів, винесених на підставі підроблених документів.

Так, прокуратурою Суворовського району м. Одеса порушено кримінальну справу за фактом підроблення і використання постанови Приморського районного суду м. Одеса, а також шахрайського заволодіння земельними ділянками загальною площею 0,9 га і вартістю близько 3 млн грн по вул. Чорноморського козацтва.

Не дотримуються чиновники закону й при розробленні технічної документації щодо землекористування.

За результатами перевірки законності використання Крижанівською сільською радою Комінтернівського району коштів, які надійшли у вигляді відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, прокуратурою району у поточному році порушено кримінальну справу за фактом службового підроблення актів виконаних робіт із проведення кадастрової зйомки в населених пунктах Крижанівка, Ліски, Нові Ліски за договорами підряду між Крижанівською сільрадою та приватним підприємством.

Указану кримінальну справу з обвинувальним висновком теж направлено до суду.

Прокурорські перевірки виявили розповсюдженість фактів самовільного зайняття та використання земельних ділянок.

Так, голова правління транспортного підприємства після закінчення терміну дії договору оренди землі між Петрівською сільською радою Іванівського району та підприємством, зловживаючи службовим становищем, незаконно використовував земельну ділянку площею 5,47 га без оформлення договору оренди й плати за її використання, унаслідок чого спричинено збитки на суму 370 тис грн. За цим фактом порушено кримінальну справу, в якій триває досудове слідство.

Крім виявлених фактів кримінально караного характеру, органами прокуратури встановлено випадки надання незаконних переваг суб'єктам господарювання при використанні земель, за що передбачена відповідальність згідно з вимогами Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Зокрема, прокурор Миколаївського району склав протокол про корупцію стосовно голови Ульяновської сільської ради за п. «Г» ч. 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією», який у пору-

шення вимог земельного та містобудівного законодавства без наявності відповідної містобудівної документації видав розпорядчі документи в інтересах енергопостачальної компанії про затвердження містобудівного обґрунтування під розміщення об'єктів розподілу електроенергії в межах села.

Органами прокуратури області не тільки виявлялися численні порушення закону, а й проведена значна робота, спрямована на повернення у державну та комунальну власність незаконно вилучених земель, відшкодування збитків, завданих земельним ресурсам.

Нинішнього року у сфері земельних відносин нами пред'явлено 312 позовів. Судами задоволено 207 із них на загальну суму близько 3 млн грн, повернуто земель загальною площею 153 га, реально виконано судових рішень на 1,27 млн гривень.

Зокрема, Біляївським міжрайонним прокурором до Господарського суду Одеської області подано позов в інтересах Нерубайської сільської ради до одного з комерційних банків про стягнення 22 млн грн, які надійшли у рахунок відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва та були розміщені на депозитному вкладі відповідача, який відмовився їх повернути по закінченні строку дії договору. Рішенням суду позов задоволено.

Біляївською міжрайонною прокуратурою подано 3 позови до Одеської регіональної філії державного підприємства «Центр державного земельного кадастру» та громадської організації «Одеський фонд інвалідів» про скасування реєстрації даних про право власності громадської організації на земельні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею 93 га на території Великодальницької і Маяківської сільрад, дані про які внесено до автоматизованої системи кадастру на підставі підробленого рішення Київського районного суду м. Одеса. Розгляд позовів триває.

Прокуратурою області значну увагу приділено вивченню законності судових рішень про визнання права власності на земельні ділянки.

На цьому тлі виникла ще одна гостра проблема прокурорського нагляду, про яку слід говорити на високому рівні. Це проблема вилучення земель на підставі судових рішень. Якщо врахувати, що за останні 5 років тільки судами м. Одеса винесено понад 400 рішень щодо права власності на земельні ділянки, а по всій Одеській області – понад 4 тисячі, за якими громадянам видано Державні акти на землю, то можна уявити її масштаби. Робота на даному напрямі триває, і вже сьогодні

органами прокуратури Одеської області викрито злочинну схему фактично одноособового вирішення земельних питань лише одним органом – судом. Суть її полягає в тому, що суди своїми рішеннями зобов'язують здійснити реєстрацію права власності на землю за приватними особами без наявних на те законних підстав. Наприклад, громадянин звертається до суду з позовом про визнання неправомірною формальної відмови органів влади у наданні йому земельної ділянки за відсутністю вільних земель. Суди, не перевіряючи всі обставини справи, приймають рішення на користь позивача, яке у подальшому невідкладно виконується, реєструється право власності та видається Держакт на землю. Досить часто у таких судових засіданнях відсутні навіть представники державного підприємства «Центру державного земельного кадастру». Така схема проста, але за нею, як правило, із державної власності вибувають найбільш цінні землі, вилучення яких законним способом майже неможливе і насамперед землі водного фонду та рекреаційні, розташовані на Чорноморському узбережжі, поблизу обласного центру або в самій Одесі, ринкова вартість яких сягає мільйонів гривень. Прикро, що органи місцевої влади – власники цієї землі не зацікавлені в її збереженні і подібні рішення суду не оскаржують. Аналізуючи судову практику, складається враження, що це потрібно лише органам прокуратури, оскільки тільки вони оскаржують незаконні рішення та вживають усіх можливих законних заходів щодо повернення земель у державну або комунальну власність. Так, органами прокуратури області оскаржено 152 судові рішення в апеляційному порядку, винесені у порушення вимог земельного законодавства, 84 судові рішення – в касаційному порядку, 88 – за заявами про перегляд рішень за нововиявленими обставинами, які задоволено, та скасовано 88 судових рішень, за якими набуто право власності на земельні ділянки загальною площею 126,13 гектарів.

Зокрема, щодо передачі у приватну власність громадянам земель санаторію «Україна» на Французькому бульварі оскаржено низку незаконних судових рішень і незаконних рішень органів місцевого самоврядування щодо площі у 7,88 га. Аналогічна ситуація склалася щодо земель майже усіх санаторіїв, які перебували у державній власності.

Мусимо констатувати: через недосконалість законів землі незаконно передаються за судови-

ми рішеннями у власність громадян фактично за декілька днів, а для того, щоб їх повернути, державі необхідні роки. Але, незважаючи ні на що, прокуратура повертає землі державі.

Так, за позовом ухвалами Одеського апеляційного адміністративного суду вже задоволено 7 апеляційних скарг прокурора області та скасовано незаконні рішення Київського районного суду м. Одеса, якими задоволено позовні вимоги громадян про визнання за ними права власності на земельні ділянки загальною площею близько 7000 кв. м, розташовані у рекреаційній зоні м. Одеса.

Постановою Вищого господарського суду України задоволено касаційне подання прокуратури області в інтересах держави в особі виконавчого комітету Одеської міської ради та скасовано постанову Одеського апеляційного господарського суду і залишено в силі рішення господарського суду Одеської області, яким задоволено позов заступника прокурора міста Одеси в інтересах держави в особі виконавчого комітету Одеської міської ради до ТОВ «Комета» про стягнення грошових коштів на суму 5 млн грн за невиконання умов договору на право забудови земельної ділянки під будівництво готелю на 120 місць зі спортивно-оздоровчим та культурно-розважальним комплексом за адресою: м. Одеса, 13, ст. Великого Фонтану.

Київським районним судом м. Одеса у 2008 році винесено 6 рішень про визнання за громадянами права власності на земельні ділянки, розташовані у парковій зоні м. Южне. У зв'язку з тим, що справи розглянуто за відсутності відповідача – Юженської міської ради, яка не знала про їх розгляд, не отримувала повістки, суд не дослідив, що ці землі належать парку та відповідно до вимог ст. 83 Земельного кодексу України є землями комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну власність. Прокуратурою м. Южне подано 6 апеляційних скарг в інтересах міської ради, які судом задоволено.

Усе-таки прокуратурі Одещини на сьогодні вдалося налагодити контроль за судовими рішеннями із земельних питань, що надходять для реєстрації до Одеської філії державного підприємства «Центр державного земельного кадастру». За вимогою прокуратури області всі судові рішення направляються до прокуратури для надання їм оцінки з метою захисту інтересів держави. На жаль, кількість цих рішень така велика, що потребує багато зусиль для всебічного аналізу та реагування.

У зв'язку з викладеним вище доцільно було б розглянути питання на законодавчому рівні про встановлення відповідальності за невжиття заходів щодо повернення незаконно вилучених державних або комунальних земель, а також обов'язковості участі у судових справах із земельних питань представників державних органів влади або місцевого самоврядування.

Розкриваючи злочинні схеми, прокуратура у тому числі порушує і кримінальні справи за фактами використання підроблених документів, прийняття судами неправосудних рішень і зловживання службовим становищем.

За результатами виявлених незаконних судових рішень прокурорами направлено подання про ініціювання питання дисциплінарної відповідальності щодо трьох суддів та стосовно трьох суддів прийнято рішення у порядку ст. 97 КПК України.

Рішення Київського районного суду м. Одеса оскаржено прокуратурою і скасовано ухвалою апеляційного адміністративного суду Одеської області. На основі іншого, підробленого рішення суду воно надавало незаконне право спиртному громадянину на володіння земельною ділянкою площею майже 25 тис га зі складськими приміщеннями, яких взагалі не існувало.

Прокурори постійну увагу приділяють питанням компенсації втрат у зв'язку з вилученням земель сільськогосподарського призначення. Так, наприклад, прокуратурою Комінтернівського району подано позовів на суму 645 тис. грн, прокурор Овідіопольського району заявив таких позовів на 2,8 млн грн, розгляд яких триває.

Здійснюючи нагляд за додержанням вимог земельного законодавства підприємствами транспортної галузі, прокуратурою встановлено факти, коли потужні активні підприємства використовують упродовж тривалого часу земельні ділянки, але і дотепер не оформили право на їх використання.

Зокрема, Іллічівською, Дунайською транспортними прокуратурами та Чорноморським транспортним прокурором внесено документи прокурорського реагування з вимогою усунути вказані порушення закону, які на сьогодні виконуються.

Прокуратура також виявила й численні порушення вимог законів України «Про оренду землі», «Про плату за землю». Зокрема, встановлено факти використання земель, що взагалі не відводилися, або на які не переоформлено в установленому законом порядку правоустановчі документи. У результаті таких дій плата за ці землі не вносилася.

Наприклад, державне дослідне господарство у Роздільнянському районі на площі 7,5 тис. га без будь-яких правових підстав досить довго здійснювало комерційну діяльність, а для дослідницької роботи, якою покликано займатися, використовувало менше 20 %. Сплачувало за це кошти на суму всього 32 тис грн. У разі використання вказаної земельної ділянки на умовах оренди мінімальна орендна плата становила б 1,2 млн грн на рік.

За фактом самовільного захвату вказаним підприємством земельної ділянки прокуратурою Роздільнянського району порушено кримінальну справу. Триває досудове слідство: призначено ревізію КРУ, а начальнику обласного управління земельних ресурсів внесено подання з вимогою вжити заходів для передачі вказаної ділянки до земель запасу.

Перевірено законність рішень сільських, селищних та міських рад. Картина невтішна.

Прокуратурою області опротестовано рішення Приморської сільської ради Кілійського району, яким вона передала товариству з обмеженою відповідальністю в оренду строком на 49 років земельну ділянку на узбережжі Чорного моря площею 3 га із земель рекреаційного призначення, що розташована за межами села. До суду направлено позов про розірвання договору оренди.

На території Ізмаїльського району сільрадою прийнято рішення, на підставі якого укладено 55 договорів оренди про передачу в користування земельних ділянок площею 450 га за межами населеного пункту. Аналогічні рішення прийняли ще дві сільради цього району. За протестами Ізмаїльської міжрайонної прокуратури незаконні рішення уже скасовано. Прокуратура подала позови до місцевого та господарського судів, три з яких на сьогодні задоволені та звільнено земельні ділянки площею 61 га. Внесено подання голові районної державної адміністрації та головам сільських рад про усунення порушень Закону України «Про оренду землі». За результатами їх розгляду двох посадових осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Ще 18 аналогічних подань головам райдержадміністрацій і територіальних громад внесено іншими територіальними прокурорами.

За наслідками перевірок додержання законодавства про оренду землі упродовж поточного року прокуратурою порушено 4 кримінальні справи, опротестовано 76 незаконних рішень органів місцевого самоврядування, внесено 80 приписів і подань, за якими відшкодовано заборгованість по

орендній платі на суму майже 1 млн грн. За позовами прокурорів визнано незаконними три договори оренди земельних ділянок, повернуто у державну власність понад 60 га землі.

Ці тривожні факти незаконного використання земель змушують багато про що замислитися. Не може не хвилювати те, що відповідальні особи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади не тільки не вживали заходів для оскарження незаконних рішень судів із земельних питань, де вони виступали відповідачами, а й не ініціювали звернення до судів про стягнення втрат сільськогосподарського виробництва. Більше того, самі приймали незаконні рішення, які прокуратура опротестовувала.

А хто буде виконувати закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про органи місцевого самоврядування в Україні», якими поставлено завдання вирішення земельних питань і забезпечення законності у цій сфері?

Найприкріше те, що порушення закону в земельній сфері набули масового характеру. Вони вимивають кошти, які могли б бути спрямовані на розвиток соціальної галузі і промисловості. І вже немає сенсу закликати до совісті та здорового глузду. Чинівниця рать цього не чує, тому до неї потрібно застосовувати інші заходи.

Більше уваги цьому питанню треба приділити і з боку обласної державної адміністрації. Саме вона підбирає керівні кадри на посади голів райдержадміністрацій, їх заступників. Не випадково Президент України Віктор Янукович постійно наголошує на відповідальному ставленні чиновників до виконання своїх обов'язків, боротьбі з корупцією, яка залишається в Україні дуже болючою загальнодержавною проблемою. «Нам треба зупинити корупцію в Україні», – говорить Президент [1].

І в цьому контексті Глава держави називає ще одним важливим питанням розгляд Національної стратегії щодо запобігання та протидії корупції на 2010–2014 роки, яка визначатиме основні напрями державної антикорупційної політики, у тому числі в сфері земельних правовідносин.

«І я сподіваюсь, що нам з вами вдасться врешті-решт проводити ефективну державну політику у боротьбі з корупцією, яка сьогодні є загрозою навіть національній безпеці нашої держави», – заявив він на засіданні Національного антикорупційного комітету [1].

Вважаю, що тут терміново потрібно внести корінні зміни як на законодавчому рівні, так і виконав-

чому. Доречні різні шляхи. Наприклад, внесення до Верховної Ради України проектів нових удосконалених законів про місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, в яких посилюють відповідальність їх керівників за стан справ на місцях, боротьбу з корупцією. Давно назріла необхідність розглянути питання про земельну ренту як доповнення до ст. 13 Конституції України або прийняти окремо закон про земельну ренту.

Упевнений, махінації навколо «земельної» проблеми вдалося б мінімізувати також за умови вирішення питання з мораторієм на відчуження земель сільськогосподарського призначення, який передбачено п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу України, в якому йдеться про купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), що запроваджується за умови набрання чинності законами України про державний земельний кадастр і про ринок земель, визначивши особливості обігу земель державної та комунальної власності і земель

товарного сільськогосподарського виробництва [2]. Про зняття мораторію говорять у суспільстві з року в рік, починаючи з 2006-го, але дієвих результатів та конкретних рішень і досі немає.

Крім того, вважаю за таку, що заслугоує на розгляд, думку деяких колег-практиків про те, що «... незважаючи на бажання посилити відповідальність, припустимо введення (до закону) спеціальної заохочувальної норми, що передбачала б можливість звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка повернула самовільно захоплену земельну ділянку її законному власнику та відшкодувала всі витрати» [3]. На мою думку, запропонований варіант теж має право на життя, як і більш жорсткі методи.

Як бачимо, нині проблемні питання прокурорського нагляду у сфері земельних правовідносин постали дуже гостро. Щоб їх вирішити, потрібен час, удосконалена законодавча база та активізація застосування всього спектра заходів прокурорського реагування.

Список використаних джерел:

1. Нам треба зупинити корупцію в Україні / В. Янукович // Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – 2010. – 20 жовтня.
2. Олійник О. Земля – основне національне багатство України / О. Олійник // Вісник прокуратури. – 2010. – № 9. – Ст. 34.
3. Земельний кодекс України. – К.: Видавець ПАЛИВОДА А.В., 2008. – Ст. 97.

Ігор ПРОЦЕНКО

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН (на прикладі роботи органів прокуратури Одеської області)

Резюме

За результатами практичного досвіду діяльності органів прокуратури Одеської області аналізуються стан додержання законодавства у сфері земельних правовідносин, причини їх криміналізації й корумпованості. Автор висловлює свій погляд на подолання цих проблемних явищ шляхом прийняття нових законів, які відповідають новим вимогам.

Ігорь ПРОЦЕНКО

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ (на примере работы органов прокуратуры Одесской области)

Резюме

По результатам практического опыта деятельности органов прокуратуры Одесской области анализируются состояние соблюдения законодательства в сфере земельных правоотношений, причины их криминализации и коррумпированности. Автор выражает свой взгляд на преодоление этих проблемных явлений путем принятия новых законов, соответствующих новым требованиям.

Igor PROTSENKO

PROBLAMATIC ISSUES OF PROSECUTORIAL SUPERVISION ON LAND LEGAL RELATIONS (experience of Odessa region prosecutor's office)

Summary

On the basis of practical experience of Odessa region prosecutor's office the observance of land legal relations, reasons of their criminalization and corruptibility are analyzed. The author expresses his opinion as for overcoming these problematic matters by adopting new laws that meet new challenges.