



***Тетяна Мироненко,***

кандидат юридичних наук,  
директор Інституту підготовки кадрів  
Національної академії  
прокуратури України



***Анастасія Тогобіцька,***

старший науковий співробітник відділу  
наукового забезпечення організації  
та управління в органах прокуратури  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії  
прокуратури України

УДК 347.963

***Особливості представництва прокурором  
у суді інтересів громадян і держави  
у галузі земельних відносин***

В Українській державі відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Питання ощадливого, раціонального використання та охорони земель, відтворення родючості ґрунтів є складовою проблеми на-

ціональної безпеки держави і потребують особливої уваги з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Саме тому Генеральним прокурором України захист інтересів держави та громадян у сфері використання земельних ресурсів визнано одним із

пріоритетних напрямів прокурорської діяльності.

Відповідно до вказівки Генерального прокурора України від 18.03.2013 р. № 42 (далі – Вказівка) захист інтересів громадян і держави у земельній сфері має здійснюватися способом комплексного застосування наглядових, представницьких і кримінально-правових засобів прокурорського реагування на порушення закону.

Одним зі способів реагування на порушення земельного законодавства у сфері земельних відносин є звернення до суду з позовами (заявами, поданнями) про захист прав і законних інтересів громадян та держави.

Статистичні дані підкреслюють необхідність та ефективність представницької діяльності органів прокуратури у досліджуваній сфері. Так, лише у 2012 р. сума, на яку задоволено позови прокурорів із питань земельних відносин, зросла до 2 712 854 тис. грн. (24% від загальної суми). За рішеннями судів реально стягнуто 1,7 млрд грн. [1].

За три місяці 2013 р. органами прокуратури у цій сфері пред'явлено 3809 позовів на суму 3 408 248 тис. грн. (зокрема в інтересах держави – 3683, на суму 3 407 403 тис.), задоволено позовів – 1443, на суму 515 947 тис. грн. (зокрема в інтересах держави – 1288, на суму – 506 691 тис. грн.) [2].

Безумовно, зазначені показники підтверджують силовий потенціал органів прокуратури у земельній сфері, проте Генеральна прокуратура неодноразово акцентує на тому, що робота прокурорів має оцінюватися виходячи із співвідношення стану законності та вжитих заходів. На жаль, мають місце випадки, коли позовна робота спрямовується лише на цифрові показники без урахування порушень законодавства у регіоні [1, с. 15]. Здебільшого позовна робота обмежується стягненням орендних платежів за землю [4, с. 18].

Ця проблема потребує додаткового дослідження.

Аналіз останніх наукових розробок і публікацій свідчить про те, що проблема правової природи, сутності й ролі представницької діяльності прокурора у сфері земельних відносин є недостатньо дослідженою. Саме тому значна кількість питань із зазначеної тематики потребують подальшого розроблення, як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Не применшуючи значення наукових праць, варто зазначити, що лише незначна частина проблемних питань прокурорського представництва були предметом досліджень В. В. Долежана, П. М. Каркача, А. А. Матвійця, В. Ю. Морозова, М. В. Руденка, М. М. Руденка, Г. П. Середи, М. К. Якимчука та ін.

Переважна більшість наукових праць з'явилася в період, що передував не тільки прийняттю нового Земельного кодексу України, а й початку проведення реформування функцій органів прокуратури, і тому не відображає повною мірою сучасних проблем їх здійснення.

Саме тому детальне наукове дослідження правових проблем представницької діяльності прокурора у сфері земельних відносин не тільки є актуальним завданням вітчизняної прокурорської науки, а й стало суттєвим підґрунтям для розвитку науки в кардинально новому напрямі вивчення її закономірностей та особливостей.

Зазначені обставини покликані сприяти визначенню найбільш дієвого комплексу заходів, необхідних для вжиття, і з'ясувати місце представницької діяльності органів прокуратури у державному механізмі протистояння правопорушенням (зловживанням) у сфері земельних відносин.

Отже, метою статті є: 1) аналіз правового регулювання представницької діяльності прокурора у справах про земельні спори; 2) визначення її особливостей; 3) виокремлення про-

блемних питань, які потребують подальшого вивчення.

Згідно зі ст. 121 Конституції України представницька діяльність органів прокуратури в суді є однією з основних конституційних функцій прокуратури і, навіть більше, була і залишається найбільш затребуваною у вимогах сьогодення. Як свідчить практика, останнім часом реальне поновлення прав громадян та інтересів держави у правовому полі насамперед забезпечується на підставі судових рішень, здебільшого за позовами і заявами прокурорів.

Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Організація діяльності прокурора з представництва інтересів громадян і держави у суді та її особливості у сфері земельних відносин регулюється наказом Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» (далі – Наказ № 6 гн), а також наказами № 3/1 гн, № 3/2 гн, № 7 гн, № 10 гн, № 12 гн та вказівкою № 42.

Особливістю організації діяльності прокурора з представництва інтересів у цій сфері, відповідно до п. 2 вказівки, є покладення обов'язків із її реалізації на Головне управління представництва у суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень Генеральної прокуратури України (за винятком питань, віднесених до компетенції Головного управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, протидії корупції та злочинності у сфері транс-

порту, Головного управління нагляду за додержанням законів у військовій сфері, Головного управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших примусових заходів), хоча ще 2012 р. реалізація представницьких повноважень у сфері земельних відносин покладалася на спеціально створені Генеральним прокурором України підрозділи захисту інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин. Проведена реорганізація структурних підрозділів апаратів сприяла посиленню захисту інтересів громадян і держави у цій сфері.

Під час здійснення представницької діяльності прокурором у земельній сфері особлива увага має звертатися на: захист інтересів держави і територіальних громад у сфері земельних відносин; прав громадян, які неспроможні самостійно себе захистити; цільове використання, збереження земель природно-заповідного, лісового, водного фонду, сільськогосподарського, оздоровчого, рекреаційного, культурного призначення, оборони, підприємств оборонної промисловості та транспортної галузі, що перебувають у державній власності; планування і забудову населених пунктів; своєчасність і повноту внесення плати за землю (п. 1.2 Вказівки).

Відповідно до п. 2.1 Наказу № 6 гн одним із пріоритетних напрямів прокурорської діяльності визначено захист *державних* інтересів у сфері земельних відносин.

Натомість, у п. 4 Наказу № 3/2 гн основна увага прокурорів у сфері земельних відносин передусім має звертатися на захист прав *громадян*, які неспроможні самостійно їх реалізувати.

Права громадян у сфері земельних відносин визначаються відповідними законодавчими актами. Права власників визначено ст. 90 Земельного кодексу України (далі – ЗК України);

землекористувачів – ст. 95 ЗК України. Права громадян передбачено й іншими статтями ЗК України: (ст. 98 (зміст права земельного сервіту), ст. 102-1 (підстави набуття і зміст права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови), ст. 104 (попередження шкідливого впливу на сусідню земельну ділянку) тощо, інших законах і підзаконних нормативних актах, міжнародних договорах.

З приводу державних інтересів, які є предметом захисту прокурора, – їх закріплено у нормах відповідних законів і підзаконних нормативних актів. До інтересів держави у галузі земельних відносин можна віднести: збереження землі як основного національного багатства; гарантування права Українського народу на землю; забезпечення законності у галузі земельних правовідносин; гарантування громадянам та юридичним особам права на землю; раціональне використання та охорону земель; сприяння розвитку підприємництва; сприяння екологічній безпеці тощо.

В обґрунтуванні державного інтересу необхідно посилатися на відповідну норму закону, визначати орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

*Підготовка та звернення до суду з позовами або заявами.* Орієнтовний перелік позовів, що можуть бути пред'явлені прокурором як реагування на порушення земельного законодавства, наведено у п. 2 Постанови Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16.04.2004 р. № 7 (із змінами, внесеними згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України від 19.03.2010 р. № 2). Зокрема, зазначено, що за загальним правилом розмежування компетенції судів із розгляду земельних і пов'язаних із земельними відносинами

майнових спорів відбувається залежно від суб'єктного складу їхніх учасників. Земельні спори та пов'язані із земельними відносинами майнові спори, сторонами яких є юридичні особи, а також громадяни, які провадять підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку, набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності, розглядаються господарськими судами, а всі інші – в порядку цивільного судочинства, крім спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у реалізації ними управлінських функцій у сфері земельних відносин, вирішення яких згідно з пунктами 1, 3 ч. 1 ст. 17 КАС України віднесено до компетенції адміністративних судів.

Зокрема, це спори: щодо володіння, користування, розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян чи юридичних осіб, і визнання недійсними державних актів про право власності та право постійного користування земельними ділянками; про визнання недійсною відмови в наданні у постійне користування земельних ділянок юридичним особам; про визнання незаконною відмови у продажу земельних ділянок із земель державної або комунальної власності громадянам і юридичним особам, які мають право на набуття цих ділянок у власність, а також іншим державам; про вирішення спорів, пов'язаних із орендою землі; про встановлення та припинення дії земельних сервітутів; про примусове припинення права на земельну ділянку з передбачених ЗК України підстав (детальніше див. п. 2 Постанови).

Спори, пов'язані із земельними відносинами, розглядаються у позовному провадженні. Захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється згідно з ч. 3 ст. 152 ЗК України у спосіб: визнання прав; відновлення стану земельної

ділянки, що існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; визнання угоди недійсною; визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; відшкодування заподіяних збитків; застосування інших, передбачених законом, способів захисту (ст. 16 ЦК України). Власник земельної ділянки, права якого порушено, може вимагати відшкодування завданої цим моральної шкоди (ч. 3 ст. 386 ЦК України).

Особливістю цих позовів є те, що прокурор повинен обґрунтувати неспроможність громадянина самостійно захищати свої права у суді та надати відповідні документи, що підтверджують порушення його інтересів або загрозу порушення інтересів держави у галузі земельних відносин.

З метою однакового і правильного застосування законодавства під час розгляду господарськими судами справ у земельних спорах Вищим господарським судом України на засіданні пленуму, що відбулося 17.05.2011 р., ухвалено постанову № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» (зі змінами від 17.05.2013 р.).

У п. 1.2 постанови зазначено, що господарським судам підвідомчі лише справи у спорах, що виникають із земельних відносин приватноправового характеру, тобто з відносин, врегульованих нормами цивільного або господарського права і пов'язаних із здійсненням сторонами цивільних або інших майнових прав на земельні ділянки на засадах рівності.

У порядку господарського судочинства вирішенню підлягають такі категорії спорів, засновані на положеннях ст. 319 ЦК України, глав 27, 29, 33, 34 ЦК України та глави 15 ГК України, розділів III–V ЗК України: щодо набуття, здійснення та припинення прав юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, територіальних гро-

мад і держави на земельні ділянки (крім спорів, передбачених ч. 1 ст. 16 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»); пов'язаних із захистом права на земельні ділянки (зокрема відновлення порушеного права третьої особи, яка на підставі рішень державних органів або органів місцевого самоврядування претендує на спірну земельну ділянку); про визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань передання земельних ділянок у власність чи надання їх у користування, припинення права власності на земельні ділянки, вилучення цих ділянок із користування і про зобов'язання названих органів залежно від характеру спору виконати певні дії, як цього вимагають приписи чинного законодавства; про повернення самовільно зайнятих земельних ділянок; про усунення перешкод у користуванні земельною ділянкою (детальніше див. п. 1.3 постанови).

*Ціна позову.* Відповідно до п. 2 ст. 55 ГПК України та п. 2 ст. 80 ЦПК України ціна позову визначається вартістю майна та сумою коштів, що підлягають поверненню. Вартість земельної ділянки з урахуванням положень ст. 5 Закону України «Про оцінку земель» визначається проведенням відповідної експертної оцінки. У разі її відсутності слід брати за основу нормативну грошову оцінку землі, що є предметом спору, а в судовому засіданні заявляти клопотання про проведення судової земельної експертизи.

*Участь прокурорів.* Прокурорів зобов'язано забезпечувати участь у розгляді судами справ за пред'явленими позовами та заявами, у справах, у які здійснено вступ, зокрема оскарженням судових рішень, або коли

суд визнає це за необхідне у випадках, передбачених законом. Організацію участі прокурорів у розгляді цивільних та адміністративних справ у місцевих загальних судах забезпечувати прокурорам районного рівня за місцем розташування суду. Прокуратурам міст, у складі яких діють відділи представництва, забезпечувати участь у розгляді місцевими судами їхніх позовів, а також справ за позовами прокурорів у місцевих господарських та окружних адміністративних судах за їхнім місцем розташування. Прокуратури обласного рівня – забезпечують участь у розгляді справ в апеляційних судах за їхнім місцем розташування, у судах першої інстанції у справах за власними позовами, а також у найбільш резонансних справах за позовами підпорядкованих прокурорів (п. 11 Наказу).

Відповідно до наказу № 3/2 гн участь у розгляді справ за позовами, заявами екологічних прокурорів у місцевих судах повинні забезпечити екологічні прокурори, участь в апеляційному розгляді цивільних, господарських та адміністративних справ за позовами екологічних прокурорів забезпечують територіальні прокурори за місцем розташування відповідного суду або екологічні прокурори з їхньої ініціативи (пункти 13–14).

Для належної реалізації цієї функції прокурору необхідно налагодити постійний моніторинг судових рішень у справах щодо земельних спорів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, а також забезпечити отримання та опрацювання відповідної інформації від органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, контрольних органів. Окрім того, слід стежити за повідомленнями із цих питань у засобах масової інформації, заявами фізичних та юридичних осіб, що надходять на вирішення до прокуратури.

*Вступ у справу.* Відповідно до п. 7 Наказу прокурорів зобов'язано

активно застосовувати надані повноваження щодо вступу та участі зі своєї ініціативи в розгляді будь-якої справи, якщо цього вимагає захист прав і законних інтересів громадянина або держави.

Отримавши інформацію про порушення закону в галузі земельних відносин за розгляду цивільної, господарської, адміністративної справи, порушеної за позовами інших осіб, прокурор має перевірити її та прийняти рішення про доцільність *вступу, участі* у справі.

У заяві прокурору необхідно чітко зазначити підстави для вступу у справу (клопотання органу місцевого самоврядування, власна ініціатива), які майнові права або охоронювані законом інтереси держави, територіальної громади він збирається відстоювати.

Під час розгляду справ щодо земельних правовідносин слід урахувати, що суди не можуть вирішувати питання, віднесені до компетенції органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, зокрема про передавання земельних ділянок у постійне користування, оренду, укладення чи поновлення договору оренди земельної ділянки, зміну цільового призначення землі тощо; не може здійснюватися перехід права власності за судовими рішеннями на земельні ділянки, щодо яких встановлено заборону на продаж або іншим способом відчуження. Суди можуть розглядати вимоги лише про спонукання ради розглянути подане зацікавленою особою клопотання без визначення змісту самого рішення сесії.

*Апеляційне та касаційне оскарження.* З метою забезпечення реагування на незаконні судові рішення, що зачіпають інтереси громадян і держави у сфері земельних відносин, прокурори всіх рівнів, у межах своєї компетенції, мають забезпечувати своєчасну та якісну підготовку апеляційних і касаційних скарг (п. 8 Наказу).

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо

вдосконалення порядку здійснення судочинства» від 20.12.2011 р. № 4176-IV змінено строки щодо апеляційного та касаційного оскарження судових рішень для органів прокуратури та інших суб'єктів владних повноважень, порядок перегляду судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами. Так, відповідно до змін, внесених цим Законом до статей 93, 110 ГПК, статей 297, 328 ЦПК та статей 189, 214 КАС України, для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та прокурора передбачено річний строк, зі спливом якого апеляційну чи касаційну скаргу не може бути прийнято до провадження суду апеляційної або касаційної інстанції, незалежно від поважності причин пропуску строку для її подання. Також строк у три роки від дня набрання судовим рішенням законної сили встановлено і для подання заяви про його перегляд у зв'язку з нововиявленими обставинами (ст. 113 ГПК, ст. 362 ЦПК України та ст. 247 КАС).

Враховуючи викладене вище, *особливості* представництва прокурором інтересів громадян і держави в суді у сфері земельних відносин порівняно з представництвом в інших галузях суспільних відносин полягають в особливостях: нормативно-правового регулювання; діяльності галузевої структури органів прокуратури, наділенні їх специфічними повноваженнями; критеріях оцінювання ефективності цієї діяльності; інформуванні Генеральної прокуратури про результати діяльності; комплексному застосуванню разом із представниками усіх інших передбачених законом повноважень при реагуванні на порушення земельного законодавства тощо [5, с. 123].

Аналізуючи сучасний стан представницької діяльності органів прокуратури у сфері земельних відносин, необхідно відзначити, що проведена реорганізація структурних підрозділів

апаратів, що провадять представницьку діяльність у сфері земельних відносин, сприяла посиленню захисту інтересів держави і територіальних громад (повернуто понад 42 тис. га та попереджено вибуття 11 тис. га земель).

Проте у більшості прокуратур досі не налагоджено своєчасного вивчення законності розпорядчих актів органів влади та місцевого самоврядування з цих питань. Тож у власність та користування іншим особам неправомірно передано понад 12 тис. га земель, зокрема з виготовленням правовстановлювальних документів. У третині населених пунктів країни плата за землю стягується за застарілими нормативами, що завдає бюджетам мільйонних втрат. При цьому близько 198 млн грн. замість їх використання за призначенням безпідставно розміщено на депозитних рахунках банківських установ [6].

На сьогодні забезпеченню ефективності роботи органів прокуратури у зазначеній сфері заважає ряд не вирішених *проблем*:

– постійна реорганізація органів державної влади, відповідальних за стан використання земель, що призводить до розбалансування державного контролю у цій сфері, зниження якості інспекційної роботи;

– відсутність законодавчого врегулювання можливості залучення фахівців державних землевпорядних підприємств для проведення безкоштовних досліджень і надання висновків щодо нормативно-грошових оцінок земель, а також геодезичних досліджень із метою визначення фактичних меж тих чи тих земельних ділянок;

– незавершений процес розмежування земель державної та комунальної власності;

– залишається актуальною проблемою відсутність у фактичних користувачів землями лісового, природно-заповідного фондів, історико-культурного призначення та землями

прибережних захисних смуг державних актів на право постійного користування або власності, а також установавання їх меж у натурі.

Наведені міркування стосуються лише незначної кількості проблемних питань у реалізації представницької функції прокурора у сфері земельних відносин, які потребують переусвідомлення і відповідного втручання.

Основний акцент у подальшому дослідженні представницької діяльності прокурора у сфері земельних відносин має бути зроблений не на прийнятті низки матеріальних норм, які є підставою для провадження такої діяльності, а на процесуальній складовій правового регулювання її ведення та вдосконаленні чинного земельного законодавства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Інформація* про стан законності у державі за 2012 рік. Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=117906](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=117906)
2. *Звіт* про роботу прокурора за 3 місяці 2013 року. Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=117906](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=117906)
3. *Гаврилюк М. І.* Завдання прокурорів щодо здійснення конституційної функції представництва інтересів громадянина або держави в суді / М. І. Гаврилюк // Матеріали семінарів на тему: «Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави, у тому числі з питань земельних відносин», які відбулися на базі прокуратур Львівської та Полтавської областей. – Генеральна прокуратура України. – 2012. – С. 15–17.
4. *Кучер О. Г.* Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави / О. Г. Кучер // Матеріали семінарів на тему: «Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави, у тому числі з питань земельних відносин», які відбулися на базі прокуратур Львівської та Полтавської областей. – Генеральна прокуратура України. – 2012. – С. 18–21.
5. *Матвієць А.* Представництво прокурором у суді інтересів громадян і держави у галузі земельних відносин / А. Матвієць, О. Снідевич // Вісник прокуратури. – 2012. – № 10. – С. 119–123.
6. *Рішення* розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 25.09.2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?\\_m=publications&\\_t=cat&id=113340](http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?_m=publications&_t=cat&id=113340)

#### **Мироненко Т. Є., Тогобіцька А. А. Особливості представництва прокурором у суді інтересів громадян і держави у галузі земельних відносин**

Статтю присвячено дослідженню особливостей представництва прокурором у суді інтересів громадян і держави у галузі земельних відносин. Визначаються зміст і підстави представницької діяльності прокурора, аналізуються особливості її правового регулювання, виокремлюються проблемні питання, які потребують подальшого вивчення.

**Ключові слова:** представництво, правове регулювання, земля.



**Мироненко Т. Е., Тогобицкая А. А. Особенности представительства прокурором в суде интересов граждан и государства в сфере земельных отношений**

Статья посвящена исследованию особенностей представительства прокурором в суде интересов граждан и государства в сфере земельных отношений. Определяются содержание и основания представительской деятельности прокурора, анализируются особенности ее правового регулирования, выделяются проблемные вопросы, требующие дальнейшего исследования.

**Ключевые слова:** представительство, правовое регулирование, земля.

**Mironenko T., Tohobitska A. Features attorney representation in court interests of citizens and the state in the sphere of land relations**

The article investigates features representation prosecutor in court the interests of citizens and the state in the field of land relations. Identify the content and grounds representative of the prosecutor, analyzes the features of its legal regulation distinguishes issues that require further study.

**Key words:** representation, regulation, land.