

Артем Ріпенко, к.ю.н.

Одеський державний університет внутрішніх справ

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПРАВОВІ ПЕРСПЕКТИВИ БЛИЖЧОГО ЧАСУ В УКРАЇНІ

The paper analyzes the main trends of prosecutor's surveillance of the land and other legislation abundance. The author formulates his own vision of problems, relying on the provisions of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" 1991 and 2014. On this basis, specific findings and recommendations are formulated. In particular, the article concludes that prosecutor's surveillance can be fully replaced by the control of the civil society institutions, municipalities and other executive bodies. Thus the general prosecutor's surveillance, as it existed in the Soviet Union, is completely unnecessary.

Key words: public prosecutor's supervision, general prosecutor's supervision, land relations.

Актуальність порушеного питання важко переоцінити. У вкрай нелегких політичних і економічних умовах сьогоденної України питання державного втручання (нагляду, контролю) у діяльність суб'єктів приватного сектора вимагає докорінного перегляду.

Одна з найважливіших сфер економіки – сфера землекористування. Це й аграрне виробництво, і будівництво великих підприємств за межами населених пунктів, а також житлове та громадське будівництво в містах, селищах, приміських зонах. Тут вкрай легко перейти тонку межу між свавіллям і надмірним втручанням влади, що викличе зворотний ефект.

Сьогодні в Україні почалася реформа органів прокуратури. Ключові ідеї цієї реформи – скасування багатьох структурних елементів органів прокуратури, відмова від слідчих функцій і так званого «загального нагляду» прокурорів, у тому числі у сфері земельних відносин.

Враховуючи предмет нашого дослідження, розглянемо більш уважно питання, пов'язані із здійсненням загального нагляду органами прокуратури.

Загальний нагляд прокуратури – це добре відомий з радянських часів інститут. Він появився 1922 року і виявився більш життєздатним, аніж сам «непорушний Союз». Вбираючи в себе різні за національно-історичними особливостями та рівнем економічного розвитку союзні республіки, радянському державному утворенню була необхідна єдина сильна рука, що стежить за одноманітністю виконання радянських законів як у форматі всього Союзу, так і всередині кожної його республіки. Важливу місію виконувала відбудова чіткої вертикалі прокурорських органів, що були наділені значною владою та широким спектром повноважень.

Практично в такому «класичному» вигляді загальний нагляд прокурора поданий у чинному досі Законі України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року.

Його основи і завдання описані у ст.ст. 1, 4 Закону. Великі повноваження прокурорів у цій сфері встановлені ст.ст. 19-28 та іншими положеннями закону.

Власне поняття прокурорського нагляду, сформульоване в цьому Законі, не зовсім вкладається у формат українських конституційних положень. Водночас, зважаючи на положення Конституції України, ст. 5 Закону «Про прокуратуру» передбачає вельми скромний перелік функцій прокуратури. Так, до функцій прокуратури віднесено лише: державне обвинувачення в суді, представництво в суді інтересів громадян і держави, нагляд за додержанням законів правоохоронцями, нагляд при виконанні судових рішень у кримінальних справах та питаннях, пов'язаних з обмеженням свободи громадян.

Дійсно, ст. 121 Конституції України передбачає більшу кількість функцій прокуратури. Зокрема, у цій статті також вказується на відновлену згідно із Законом «Про відновлення дії деяких положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року та відповідною постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року функцію нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів щодо цих питань органами влади та їх посадовими особами.

На відміну від Конституції України, яка обмежує у ст. 121 наглядові функції прокурора питаннями дотриманням прав та свобод людини і громадянина (хоч при бажанні під дане

формулювання можна побічно підвести багато чого), Закон України «Про прокуратуру» 1991 року з подальшими змінами істотно розширив коло завдань органів прокуратури.

Загальні положення цього Закону надають прокуророві наглядові функції у сфері використання земель, їх забудови тощо.

Відповідно до Закону прокурор покликаний захищати від неправомірних посягань на: незалежність республіки, суспільний і державний устрій, політичну та економічну систему, демократичний устрій державної влади, права національних груп і територіальних утворень і навіть обороняти правовий статус місцевих рад та органів самоорганізації населення.

З цією метою положеннями статей Розділу III Закону України «Про прокуратуру» 1991 року прокурорські працівники наділені вкрай широким колом повноважень: проводити перевірки, викликати службовців і громадян з будь-яких питань і відбирати у них пояснення, вносити обов'язкові для розгляду подання, ініціювати притягнення до відповідальності, залучати до відповідальності й т. д.

Протягом всього часу дії цього Закону працівники органів прокуратури широко використовували дані повноваження відносно фізичних та юридичних осіб, службовців органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що мали відношення до використання земельних ділянок, оформлення прав на них та ін.

Згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує здійснювати функцію «загального» нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Однак що це за закони і кого саме вони повинні стосуватися, у Конституції конкретно не сказано.

Враховуючи загальнодержавний курс на інтеграцію в Європейське співтовариство, на законодавчому рівні було прийнято вольове рішення в повному обсязі відмовитися від загального нагляду органів прокуратури. Дане рішення втілювалося в прийнятті, підписанні та набранні чинності Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року.

Поряд із позбавленням прокуратури повноважень у сфері слідчих дій як основоположну і незаперечну перевагу нового Закону було заявлено повну відмову від загального нагляду органів прокуратури.

Дійсно, як зауважували окремі європейські діячі, скасування загальної наглядової функції прокуратури було давніми зобов'язаннями України перед Радою Європи.

У цілому думки вітчизняних фахівців з питання введення в дію «нового» Закону «Про прокуратуру» розділилися. Їх палітра представлена від захоплених коментарів і навіть жалю з приводу втрати прокуратурою функції загального нагляду до вельми скептичних зауважень із приводу того, що практично все залишиться, як і було, тільки «під іншим соусом».

Закон дійсно передбачив чимало новел. Практично необмежені повноваження органів прокуратури будуть суттєво звужені в майбутньому, у т. ч. у сфері земельного контролю.

Частину нововведень, привнесених новим Законом, слід оцінити однозначно позитивно. До таких можна віднести: необхідність обґрунтування в суді доцільності представництва прокурором інтересів держави (а представництво можливо лише тоді, коли відповідний орган влади не справляється з власним захистом), можливість виклику і відбирання пояснень у приватних осіб виключно за їхньою згодою та ін.

Закон також передбачає досить глобальні зміни в самій системі органів прокуратури і т. д.

До речі, з метою здійснення судового представництва прокурор все ж зможе отримувати відповідну інформацію, матеріали і документи від органів влади. Для визначення наявності підстав для представництва громадян прокурор також може отримувати в них, а також від державних та комунальних підприємств копії необхідних матеріалів та документів з відповідними поясненнями. Фактично такі повноваження містять у собі елементи загального нагляду.

Однак органи прокуратури залишилися практично в рамках раніше наданих їм законом повноважень.

Прокуратура виконує функції нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, *виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді*.

Із 26 жовтня 2014 року також внесено низку змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та значної кількості спеціальних законів, у тому числі до Законів України «Про

охорону навколишнього природного середовища», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та ін. З текстів цих законів в основному прибрано статті загального характеру, що стосувалися прокурорського нагляду у відповідній сфері, тощо.

У свою чергу, у ст. 123 Конституції йдеться про те, що Законом визначається організація і порядок діяльності органів прокуратури. Чи може Закон звузити безпосередньо повноваження органів прокуратури, окреслені у ст. 121 Основного Закону, – серйозне питання, яке потребує відповіді. А відповідь на нього може дати лише Конституційний Суд України.

Інший шлях вирішення зазначеної суперечності – внесення в цій частині змін до Основного Закону. Тим паче що ст. 2 нового Закону «Про прокуратуру» не передбачає взагалі наглядових функцій прокурора у сфері захисту прав і свобод громадян, як це передбачено в чинній редакції Конституції.

І наостанок. Абсолютно не варто побоюватися хаосу як наслідку скасування наглядової функції прокуратури. Проти такого припущення можна висунути кілька обґрунтованих аргументів. 1. В Україні існує значна, навіть надмірна кількість органів виконавчої влади, які здійснюють відомчий нагляд (контроль) у тих чи інших сферах, у т. ч. у сфері земельних відносин (на сьогоднішній день контрольні повноваження в цій сфері передаються від Державної інспекції сільського господарства до Державної екологічної інспекції). Їх «перевірочні апетити» постійно намагаються втихомирити в Парламенті й Уряді, принаймні формально. 2. Відмову від всеосяжного загального нагляду прокурора можна успішно замінити контролем з боку інститутів громадянського суспільства та окремих громадян (концепція *citizen suit* тощо), які будуть частково виконувати функції відповідного уповноваженого органу контролю. Звичайно, тут необхідні деякі попередні перетворення всередині структури самого громадянського суспільства, щоб уникнути зловживань та інших негативних проявів зловживання повноваженнями. 3. Певними повноваженнями в цій сфері сьогодні наділені органи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Частина з них делегована муніципалітетам державою. Такі повноваження можна підсилити, що в цілому відповідає духу децентралізаційних реформ, оголошених Президентом та Урядом. Сказане справедливо в повному обсязі й для нагляду (контролю) у сфері використання, охорони і відтворення земель в аграрному і містобудівному секторах.

Висновки

1. Формулювання поняття «загального нагляду», наданого у перехідних положеннях нового Закону «Про прокуратуру» 2014 року, Конституції України і розуміння цього інституту в Законі України «Про прокуратуру» 1991 року неоднакові. Окрім дотримання прав і свобод громадян, прокурор, відповідно до старого Закону, має більш широкий спектр «контрольно-захисних» повноважень. Так, окрім власне прав громадян, прокурори захищають також права національних груп, територіальних утворень і навіть місцевих рад, у т. ч. у сфері земельних відносин. Таким чином, можна припустити, що звуження загальнонаглядових повноважень відповідно до перехідних положень нового Закону відбулося не в повному обсязі.

2. Прокурори можуть лише побічно виконувати певні функції, властиві сьогоднішньому загальному нагляду, у т. ч. у сфері земельних відносин. При подачі позовних заяв у сфері використання, охорони та відтворення земель працівникові прокуратури необхідно буде довести, що відповідний орган виконавчої влади або місцевого самоврядування самостійно не справляється з цією функцією, а також переконати в цьому суд. При цьому необхідна згода з боку самого органу влади, який навіть зможе оскаржити таке представництво прокурора в суді.

3. Формулювання перехідних положень нового Закону «Про прокуратуру» 2014 року, а також ст. 2 та ін. даного Закону не повною мірою відповідають положенням ч. 5 ст. 121 Конституції України, а також п. 9 перехідних положень Конституції України, що може поставити під сумнів їх конституційність.