

РОЗДІЛ 8 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ СПРАВ ЗА ПОЗОВАМИ ПРОКУРОРІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬ ПРИБЕРЕЖНИХ ЗАХИСНИХ СМУГ

Губська А.В.,
провідний науковий співробітник
Національна академія прокуратури України

Стаття присвячена проблемним питанням розгляду судами справ за позовами прокурорів у сфері захисту земель прибережних захисних смуг. У статті проаналізовано діюче законодавство, яке регулює зазначене питання. Висвітлено судову практику розгляду спорів за позовами прокурорів, заявленими на захист інтересів держави у цій сфері. Зроблено висновок, що причиною неоднакового вирішення судами спорів цієї категорії є недосконалість законодавства та внесено пропозиції щодо внесення до нього змін.

Ключові слова: прокурор, прибережна захисна смуга, судові рішення, проект землеустрою, збереження земель.

Gubskaya A.V. / ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ ПО ИСКАМ ПРОКУРОРОВ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ЗЕМЕЛЬ ПРИБРЕЖНЫХ ЗАЩИТНЫХ ПОЛОС / Национальная академия прокуратуры Украины, Украина

В статье освещаются проблемные вопросы рассмотрения судами дел по искам прокурора в сфере защиты земель, расположенных в прибрежных защитных полосах. Проанализировано действующее законодательство, регуливающее правоотношения в данной сфере. Изучена судебная практика рассмотрения споров по искам прокурора, заявленным в защиту интересов государства. Сделан вывод о том, что причиной неодинакового рассмотрения судами дел данной категории является несовершенство законодательства и внесены предложения по внесению изменений.

Ключевые слова: прокурор, прибрежная защитная полоса, судебное решение, проект землеустройства, охрана земель.

Gubskaya A.V. / PROBLEM QUESTIONS OF CONSIDERATION OF CASES COURTS AFTER THE LAWSUITS OF PUBLIC PROSECUTOR S IN SPHERE OF DEFENCE OF LOT LANDS OF DEFENCE ZONAL NEAR RESERVOIRS / National academy of office of public prosecutor of Ukraine, Ukraine

The article is devoted the problem questions of consideration of cases courts after the lawsuits of public prosecutors in the sphere of defence of lot lands of defence zonal near reservoirs. A current legislation which regulates the noted question is analysed. It is indicated that lot lands near reservoirs are set for the defence of water objects from contamination. On these lands economic activity is forbidden. Also it is forbidden to pass lands of this category in a peculiar.

A conclusion is done in the article, that imperfection of current legislation in this sphere results in his different interpretation. These lands are illegally passed property, when a project of organization of the use of land is not.

With the purpose of defence of interests of the state public prosecutors apply with lawsuits about confession illegal transmission of lot lands of defence zonal near in a peculiar. The courts of higher instances are examined by analogical cases variously.

In connection with different judicial practice public prosecutors apply in Supreme Court of Ukraine.

It is also marked that absence of clear regulation of the legal mode of these lands results in abuses from the side of public servants of public organs.

A conclusion is done about the necessity of making alteration to the legislation which regulates this sphere. It is suggested to complement laws and specify that if there is not a project of organization of the use of land, to follow the set sizes of earths of this category.

Key words: public prosecutor, defence arear near reservoirs, decret, project of organization of the use of land, defence of earths.

Довжина узбережжя Чорного та Азовського морів в Україні становить майже 5 тис. км., площа прибережних захисних смуг у Криму – 208 тис. км. У межах прибережної захисної смуги морів України проживає значна частина населення – понад 6,2 млн. І це лише прибережні захисні смуги узбережжя морів, не беручи до уваги такі території вздовж річок (малих, середніх та великих, а також струмків і потічків) та навколо водойм – озер, водосховищ, ставків тощо. З кожним роком берегова лінія зазнає постійного негативного впливу внаслідок як природних факторів, так і через діяльність людини. Так, лише через такі природні явища як розмиви та зсуви щорічно безповоротно втрачається понад 150 га цінної берегової смуги [1].

Але неможливо навіть підрахувати, яка саме площа земель цієї категорії втрачається внаслідок прийняття органами місцевої влади незаконних рішень, на підставі яких землі прибережних захисних смуг передаються всупереч закону у власність, у тому числі під забудову. Однією з головних причин цього є недосконалість чинного законо-

давства у цій сфері, що навіть у разі їх оскарження прокурорами дозволяє судам приймати неоднакові за змістом рішення.

Метою статті є висвітлення проблемних питань, які виникають у судовій практиці при розгляді справ за позовами прокурорів про визнання незаконними рішень відповідних органів про передачу у власність земельних ділянок у прибережних захисних смугах у зв'язку із недосконалістю законодавства, яке регулює визначення їх правового режиму, та надання пропозицій щодо їх внесення змін до нормативно-правових актів з цих питань.

Відповідно до ст. 4 Водного кодексу України та ст. 58 Земельного кодексу України до земель водного фонду серед іншого віднесено землі, зайняті прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм [2; 3].

За приписами ст.ст. 1, 88, 90 Водного кодексу України, ст.ст. 60, 62 Земельного кодексу України прибережна захисна смуга є частиною водоохоронної зони відповідної ширини вздовж річки, моря, навколо водойм, на якій з

метою охорони поверхневих водних об'єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності встановлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони.

Так, ст. 89 Водного кодексу України вказує, що прибережні захисні смуги є природоохоронною територією з режимом обмеженої господарської діяльності, у якій забороняється розорювання земель (крім підготовки ґрунту для залуження і залісення), а також садівництво та городництво; зберігання та застосування пестицидів і добрив; влаштування літніх таборів для худоби; будівництво будьяких споруд (крім гідротехнічних, навігаційного призначення, гідрометричних та лінійних), у тому числі баз відпочинку, дач, гаражів та стоянок автомобілів; миття та обслуговування транспортних засобів і техніки; влаштування звалищ сміття, гноєсховищ, накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, кладовищ, скотомогильників, полів фільтрації тощо.

Крім того, з метою збереження та дотримання особливого режиму використання земель водного фонду ст. 84 Земельного кодексу України заборонено передавати їх у приватну власність.

Таким чином, у розумінні цих правових норм прибережна захисна смуга може використовуватись лише відповідно до її цільового призначення з урахуванням законодавчих обмежень щодо ведення господарської діяльності, а землі, на яких вона розташована, не підлягають відчуженню.

Ширина прибережних захисних смуг визначена ст. 60 Земельного кодексу України, ст. 88 Водного кодексу України та становить:

- для малих річок, струмків і потічків, а також ставків площею менш як 3 гектари – 25 метрів;
- для середніх річок, водосховищ на них, водойм, а також ставків площею понад 3 гектари – 50 метрів;
- для великих річок, водосховищ на них та озер – 100 метрів;
- уздовж морів та навколо морських заток і лиманів – не менше 2 кілометрів від урізу води.

Земельний та Водний кодекси України передбачають, що розміри і межі природоохоронних зон встановлюються за окремими проектами землеустрою. Згідно зі ст.ст. 1, 20 Закону України «Про землеустрій» проект землеустрою – це сукупність нормативно-правових, економічних, технічних документів щодо обґрунтування заходів із використання та охорони земель, яким встановлюються межі об'єктів землеустрою [4].

Пунктами 1, 4, 5 Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 травня 1996 року № 486 встановлено, що розміри і межі водоохоронних зон визначаються проектом на основі нормативно-технічної документації, яка узгоджується з Мінприроди, Держводагенством і територіальними органами Держземагенства [5].

Аналіз наведених вище норм законодавства свідчить про те, що фактичний розмір і межі прибережної захисної смуги визначені нормами закону, а проект землеустрою щодо встановлення прибережної захисної смуги є лише документом, який містить графічні матеріали та відомості про обчислену площу в розмірі й межах, встановлених законодавством.

У зв'язку з цим відсутність такого проекту та невизначення відповідними органами державної влади на території межі прибережної захисної смуги в натурі не може трактуватися як відсутність такої смуги та можливість до її встановлення передавати у приватну власність ділянки, що підпадають під нормативно визначену зону від урізу води.

Наведене повною мірою узгоджується також із п. 2.9 Порядку про погодження природоохоронними органами матеріалів щодо влучення (викупу), надання земельних

ділянок, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05 листопада 2004 року № 434, яким передбачено, що за відсутності проекту землеустрою із встановлення прибережної захисної смуги при розгляді матеріалів щодо надання земельних ділянок у власність ураховується встановлений законодавством розмір прибережної захисної смуги [6].

Отже, з огляду на зазначені норми законодавства правових підстав для передачі у власність земель, які накладаються на встановлені законом межі прибережної захисної смуги, до визначення розмірів і меж цих прибережних захисних смуг, їх встановлення та закріплення відповідними проектами землеустрою на місцевості немає.

Однак спори з приводу визнання незаконними рішень органів місцевого самоврядування щодо надання у власність земельних ділянок, розташованих у прибережних захисних смугах навколо водойм розглядаються вищими спеціалізованими судами неоднаково. Суди по-різному трактують положення ст. 60 Земельного кодексу України та ст. 88 Водного кодексу України в тій частині, яка передбачає встановлення прибережних захисних смуг за окремими проектами землеустрою, не враховуючи при цьому законодавчо встановлені їх розміри.

Так, Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ залишено в силі судові рішення про відмову у задоволенні позову прокурора про визнання незаконними розпорядження про надання фізичним особам у власність земельних ділянок у межах 100-метрової прибережної смуги Канівського водосховища річки Дніпро та виданих на ці землі (ухвала від 03 липня 2013 року у справі №6-16732св13) [7]. При цьому суди виходили лише з того, що відповідно до ст.ст. 88, 89 Водного кодексу України, ст. 60 Земельного кодексу України розміри та межі прибережних захисних смуг встановлюються відповідним проектом землеустрою, відсутність якого не дає підстав для віднесення спірних земельних ділянок до земель прибережної захисної смуги.

Генеральною прокуратурою України з метою недопущення незаконного продажу для комерційного використання земель, розташованих у межах прибережних захисних смуг водних об'єктів, подано 6 заяв про перегляд постанов Вищого господарського суду України [8]. Оскаржуваними постановами суду касаційної інстанції відмовлено у задоволенні позовів прокурорів про повернення протиправно проданих 7,5 га земель, що розташовані на березі Азовського моря та Березанського лиману Чорного моря.

Верховний Суд України погодився з доводами прокурора та зазначив, що відсутність проекту землеустрою та невизначення відповідними органами державної влади на території межі прибережної захисної смуги в натурі не свідчить про відсутність самої прибережної захисної смуги, що, в свою чергу, спростовує правомірність передачі у приватну власність ділянки, розташованої у нормативно визначеній двохкілометровій зоні від урізу води. Цим судом скасовані незаконні рішення Вищого господарського суду України, а справи направлені на новий касаційний розгляд [9; 10].

Відповідно до ст. 111-28 Господарського процесуального кодексу України рішення Верховного Суду України, прийняте за наслідками розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму права, та для всіх судів України [11].

Однак ми маємо ситуацію, коли Верховний Суд України за результатами розгляду іншої справи, пов'язаної

із правомірністю розпорядження землями прибережної захисної смуги, відмовив прокурору у задоволенні позову, виходячи, окрім іншого, і з тих підстав, що визначену ст. 60 Земельного кодексу України, ст. 88 Водного кодексу України прибережну захисну смугу в межах спірної земельної ділянки не встановлено (постанова від 22 травня 2013 року у справі № 6-25 цс) [12]. При цьому судом безпідставно не взято до уваги, що фактичні розміри і межі прибережних смуг існують вже в силу їх законодавчого визначення.

Безумовно, слід погодитись з тим, що ця правова позиція висловлена Верховним Судом України в межах розгляду конкретної справи у спорі, який виник за певних обставин. Але така суперечлива практика Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів, причиною якої є недосконалість чинного законодавства, не сприяє правовій визначеності у правовідносинах, пов'язаних із розпорядженням земельними ділянками, розташованими у прибережній захисній смузі.

З огляду на викладене, вважаємо за необхідне внести зміни до ст. 60 Земельного кодексу України та доповнити ч. 3 новим четвертим абзацем такого змісту: «У разі відсутності відповідної землепорядної документації ураховується встановлений законодавством розмір прибережної захисної смуги», у зв'язку з чим абзац четвертий вважати п'ятим. Аналогічні зміни пропонуємо внести і до ст. 88 Водного кодексу України.

Необхідність таких змін обумовлена також тим, що законодавча недосконалість створює підґрунтя для зловживань у цій сфері з боку посадових осіб відповідних державних органів.

Так, за наслідками перевірки прокуратури Чернігівської області встановлено, що рішенням Головного

управління Держземагентства в області всупереч вимогам чинного законодавства приватним особам для ведення сільськогосподарської діяльності відведено земельні ділянки загальною площею 14 га вартістю майже 2 млн. грн. у прибережній захисній смузі навколо озера «Кругле». За фактом незаконної передачі землі розпочато кримінальне провадження ч. 2 ст. 364 (зловживання владою або службовим становищем) та ч. 2 ст. 366 (службове підроблення) Кримінального кодексу України [13].

Прокуратура Обухівського району Київської області розпочала кримінальне провадження за фактом зловживання службовим становищем посадовими особами Обухівської райдержадміністрації та управління земельних ресурсів під час передачі у власність громадянам земельних ділянок водного фонду площею 0,87 га в селі Підгірці. Встановлено, що вищевказані земельні ділянки вартістю півмільйона гривень відводилися у власність громадян для ведення індивідуального садівництва за рахунок земель прибережної захисної смуги штучної водойми «Голубе озеро». Наразі проводиться досудове розслідування за ч. 2 ст. 364 (зловживання владою або службовим становищем) Кримінального кодексу України [14].

Отже, аналіз норм Земельного та Водного кодексів України засвідчив, що законодавством передбачено встановлення вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм прибережних захисних смуг, які визначаються за окремими проектами землеустрою. Однак, ці норми потребують доповнення, якими слід передбачити, що у разі відсутності відповідної землепорядної документації (відсутність у відповідних місцевих бюджетах коштів, навмисні дії певних посадових осіб тощо) необхідно враховувати законодавчо встановлені розміри прибережних захисних смуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пряніков А. У самочинній забудові прибережної смуги винні чиновники, суди і громадяни / А. Пряніков // «Закон і бізнес». – № 20 (1110) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ib.com.ua/ua/16003_u_samochinniy_zabudovi_priberezhnoi_smugi_ukraini_vinni_chin.html.
2. Водний кодекс України : Закон України від 06 червня 1995 року № 213/95 – ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
4. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
5. Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 травня 1996 року № 486 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
6. Про затвердження Порядку погодження природоохоронними органами матеріалів щодо влучення (викупу), надання земельних ділянок : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05 листопада 2004 року № 434 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
7. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 03 липня 2013 року у справі № 6-16732св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32201592>.
8. Прес-служба Генеральної прокуратури України від 21 липня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.
9. Постанова Верховного Суду України від 02 вересня 2014 року у справі № 3-41гс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/9B049B424D8AE588C2257D5000466C04>.
10. Постанова Верховного Суду України від 09 вересня 2014 року у справі № 3-74гс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/C768A4A69EECD1CDC2257D57001D6CCD>.
11. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06 листопада 1991 року № 1798-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
12. Постанова Верховного Суду України від 22 травня 2013 року у справі № 6-25цс13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/28929FF55E2B32EBC2257C92003A6AE8>.
13. Прес-служба Генеральної прокуратури України від 06 червня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.
14. Прес-служба Генеральної прокуратури України від 26 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.