

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ УЧАСТІ ПРОКУРОРА В СУДІ З МЕТОЮ ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

У статті досліджено основні аспекти правової регламентації участі прокурора в суді з метою охорони водних ресурсів, зокрема щодо порядку організації спеціалізованих екологічних прокуратур. Визначена специфіка правового механізму регулювання водних відносин в Україні.

Ключові слова: правова регламентація участі прокурора в суді; правовий механізм регулювання водних відносин.

Курская К. Е. Современное состояние и перспективы правовой регламентации участия прокурора в суде с целью охраны водных ресурсов.

В статье исследованы основные аспекты правовой регламентации участия прокурора в суде с целью охраны водных ресурсов, в частности о порядке организации специализированных экологических прокуратур. Определена специфика правового механизма регулирования водных отношений в Украине.

Ключевые слова: правовая регламентация участия прокурора в суде; правовой механизм регулирования водных отношений.

Kurska K. E. Current status and prospects of regulation of the prosecutor of participation in court for the purpose of water resources.

The article explores the main aspects of the legal regulation of the prosecutor in court in order to protect water resources, including the organized of specialized environmental prosecutors. Specific features of the legal mechanism for regulating water relations in Ukraine.

Keywords: legal regulation of the participation of the prosecutor in the court; legal mechanism for regulating water relations.

На сучасному етапі розвитку державності, однією негативною ознакою є відсутність логічної, послідовної та збалансованої правової політики. Це явище насамперед зумовлено різними чинниками, основним із яких є відсутність чіткої економічної політики в державі. Наявність цього явища призводить до відсутності елементарного порядку в нормотворчій діяльності. У свою чергу цей стан призводить до такої небезпечної тенденції, яка має назву «кодексна перфектизація», що проявляється у нескінченному внесенні змін та доповнень до існуючих кодифікованих нормативно-правових актів [1, с. 58].

Не оминає такий процес і внесення постійних змін до законодавства, що регламентує діяльність органів прокуратури України. Про це свідчать останні зміни Закону України від 20 грудня 2011 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства», зокрема до ч. 2 ст. 93, ст. 110 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України), ч. 3 ст. 297, ст. 328 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України), ст. 189, ст. 214 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) щодо строків оскарження прокурором, органами державної влади й органами місцевого самоврядування рішень судів у апеляційному та касаційному порядкух.

Разом із цими нововведеними, Верховною Радою України від 18 вересня 2012 року № 5288-IV прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури». Вказаним нормативним актом дещо змінено підходи стосовно реалізації прокурором функції представництва інтересів громадян або держави в суді, проте зміст представницької функції залишено без змін [2, с. 9].

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України державні органи та службові особи повинні діяти в межах і спосіб, визначених законом. Саме держава, в особі певних органів влади здійснює функції, які забезпечують правову стабільність, правопорядок та безпеку. Як слушно висловила Т. В. Корнякова про те, що екологічна функція або функція охорони природи, раціонального використання природних ресурсів та їх відновлення безпосередньо наближена до соціального життя держави та зумовлена соціальним обов'язком забезпечувати екологічне благополуччя громадян, їхню екологічну безпеку. Охорона природи та забезпечення раціонального використання природних ресурсів і їх відновлення є нагальною потребою сучасного світу і життєво важливою діяльністю будь-якої держави [3, с. 203].

Питання правового регулювання діяльності прокурора в судочинстві у різних сферах суспільних відносин досліджували вітчизняні науковці, зокрема Є.М. Блажівський, В.І. Бабенко, О.В. Головкін, І.М. Козьяков, Т.В. Корнякова, О.М. Литвак, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, М.В. Руденко, Р.О. Стефанчук, М.К. Якимчук та інші. Проте, особливості регламентації представництва прокурором інтересів держави у сфері охорони водних ресурсів в теоретичному та практичному значенні потребує комплексного аналізу.

Одним із аспектів виконання екологічної функції державою є надійна система правового регулювання, яка відображена у певних нормативно-правових актах.

Метою наукової статті є: 1) дослідження правової регламентації діяльності прокурора в судочинстві у сфері охорони водних ресурсів; 2) розкриття особливостей правової регламентації у сфері водних відносин.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими законодавчими актами. Отже, діяльність прокуратури має розгалужене нормативно-правове регулювання.

У цьому плані О.Р. Михайленко зазначає, що основні параметри діяльності прокуратури України регламентуються понад 135 нормативними актами різного рівня. Останні, у залежності від їх юридичної сили та призначення, вчений поділяє на: 1) нормативно-правові акти вищих органів України (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України); 2) рішення Конституційного Суду України; 3) відомчі нормативні акти, що регулюють організаційно-правові аспекти діяльності органів прокуратури України; 4) нормативні акти з міжнародного співробітництва (акти як Генеральної прокуратури України, так і відповідних юридичних установ зарубіжних держав, а також їх спільні акти) [4, с. 50-51].

Зазначимо, що відповідно до ст. 121 Конституції України та ст. 5 Закону України на органи прокуратури покладається функція представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, у випадках визначених законом.

Безпосередньо зміст представницької діяльності прокурора в суді визначена ст. 36-1 Глави 3 під назвою «Підтримання державного обвинувачення та представництво інтересів громадянина або держави в суді». Відповідно до положень вказаної статті, під представництвом 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.

Проте, така назва глави 3 вище вказаного закону, визначена законодавцем, є не коректною, суперечить вимогам ст. 121 Конституції України та положенням КПК України. Оскільки функція підтримання державного обвинувачення в суді є окремим видом діяльності прокурора в кримінальному судочинстві та не зливається у представництво прокурором інтересів держави в цивільному, адміністративному та господарському судочинстві.

Підтвердженням цього обґрунтування становить визначення поняття державного обвинувачення, що передбачено ст. 3 КПК України в якій зазначено, під державним обвинуваченням, слід розуміти процесуальну діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Таким чином, доцільно виділити окремі глави в Законі «Про прокуратуру», що стосуються діяльності прокурора по підтриманню державного обвинувачення в суді, та представництво прокурором прав громадян та інтересів держави в суді. Оскільки це різні за змістом правові інститути діяльності прокуратури, які мають властиві їм самостійні форми, засоби і методи реалізації процесуальних повноважень.

Разом з цим, зміст норм Закону України «Про прокуратуру» розкриває загальні завдання, повноваження, підстави, форми участі прокурора в суді.

Правова регламентація умов та порядку здійснення представництва прокурором інтересів держави в суді становить процесуальне законодавство, що закріплюється в нормах, а саме ст.ст. 45, 46 ЦПК України, ст.ст. 60, 61 КАС України та ст.ст. 2, 29 ГПК України. Вказані норми, визначають участь прокурора в судочинстві з метою захисту інтересів держави та складають матеріально-правову основу для цього роду діяльності.

Процесуально-правову основу складають норми, що встановлюють порядок діяльності прокурора із представництва інтересів громадянина або держави в суді в межах повноважень, визначених законом, а саме він має право: 1) звертатись до суду з позовною заявою; 2) брати

участь у розгляді справ за своїми позовами; 3) вступати за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду; 4) подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

Тому в науці, вироблений підхід у зв'язку з яким нормативно-правова складова участі прокурора в судочинстві з метою захисту інтересів держави регулюється матеріальними та процесуальними видами правових норм, які за свої змістом сприяють вирішенню потреб практичного плану, що проявляється в більш ефективному удосконаленні правового підґрунтя представництва прокурором інтересів держави в судах [5, с. 55-56].

Натомість, більш конкретизовано судово-представницьку діяльність прокурора регламентовано у відомчому наказі Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень».

Крім того, представництво прокурором інтересів держави у сфері охорони водних ресурсів покладається на Дніпровську екологічну прокуратуру компетенція якої регламентується наказом Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 3/2гн «Про особливості діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин».

Зауважимо, що спеціальним для природоохоронної діяльності органів прокуратури України є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який по суті виконує ідеологічну, інформаційну функцію [6, с. 131] та є основним нормативно-правовим актом екологічного права.

Правова регламентація діяльності прокурора в суді у сфері охорони водних ресурсів конкретизується стосовно об'єкта правової охорони навколишнього середовища, що визначається положеннями ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Зі змісту якої передбачено основні ознаки законодавчого закріплення функції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля, який здійснює Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокуратури. При здійсненні нагляду органи прокуратури можуть застосовувати надані їм законодавством України права, включаючи звернення до судів з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та про припинення екологічно небезпечної діяльності.

Також органам прокуратури законодавчо забезпечена можливість створення в їх структурі за потреби спеціалізовані екологічні підрозділи. На сучасному етапі функціонують спеціалізовані екологічні та природоохоронні прокуратури [7, с. 44].

Таким чином, можна стверджувати про наявність відповідного нормативного базису, але із зауваженням. Він є досить великим за обсягом і розпорошеним у різних нормативно-правових актах (за ієрархією, структурою, специфікою), що ускладнює процес дослідження засад участі прокурора в судочинстві [8, с. 59].

Концептуальний зміст функції представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, тісно пов'язано із застосуванням прокурорського нагляду за додержанням та застосуванням законів, як одна із можливостей урегулювання досудового порядку спору в тій чи іншій сфері порушення законності.

Порядок організації наглядової діяльності прокуратури регламентується на підставі ст. 1, ст.ст. 19-24 Закону України «Про прокуратуру» та наказом Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів». Згідно вказаних нормативних положень прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів здійснюється за діяльністю:

- 1) Кабінету Міністрів України, міністерствами та відомствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами державного нагляду (контролю) та управління, військовими частинами, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, фізичними особами-підприємцями, посадовими особами та громадянами;

- 2) за заявами та скаргами фізичних і юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення;

- 3) за власною ініціативою прокурора з урахуванням стану законності в регіоні, а також на підставі рішень колегій органів прокуратури, координаційних і міжвідомчих нарад,

вимог інших організаційно-розпорядчих документів, доручень керівництва прокуратур вищого рівня.

Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів здійснюється у формі проведення перевірок. Особливістю такої діяльності зумовлено тим, що прокурор перевіряючи додержання і застосування законів у сфері охорони водних ресурсів, органи виконавчої влади (контролю), підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, а також фізичних осіб здійснює превентивну діяльність (притягнення до відповідальності у разі порушення прав громадян на екологічну безпеку).

Слід зазначити, що інститут превентивної еколого-правової відповідальності у спеціальній юридичній літературі розглядали з позиції заходів адміністративного реагування на неправомірні дії або запобіжних заходів щодо правопорушень, як різновиду адміністративної відповідальності [9, с. 249]. Складовою цієї відповідальності є механізм застосування обмеження, зупинення та припинення екологічно небезпечної діяльності, який включає організаційно-інституційне та розпорядчо-виконавче забезпечення і реалізацію санкцій [10, с. 312].

З цього приводу, вчені В.І. Бабенко та М.В. Руденко зазначають, що за своїм призначенням, введення санкцій, які ініціюються прокурором шляхом пред'явлення превентивного позову до суду, насамперед спрямоване на попередження екологічних правопорушень і застосовується до осіб, з вини яких ці правопорушення вчиняються [11, с. 138].

В даному випадку, прокурор у разі виявлення порушення вимог екологічного законодавства має право: 1) внести подання; 2) у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, скласти протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування; 3) звертатися до суду з позовом в передбачених законом випадках.

Правовий механізм прокурорського реагування є багатоаспектним. Однак найбільш поширеною та дієвою формою захисту прокурором інтересів держави є звернення до суду. Треба зазначити, що акти прокуратури не створюють нових норм права. Вони містять вимоги індивідуального характеру, спрямовані на виникнення, зміну і припинення конкретних правовідносин (наприклад, природні об'єкти повертаються за їх належністю без відшкодування витрат, здійснених за час незаконного користування ними). Зазначені акти є правозастосовчими за змістом і правоохоронними за метою. Однак характерним є те, що прокуратура, сигналізуючи про порушення екологічного законодавства для вжиття відповідних заходів, надсилає матеріали на остаточне вирішення органам виконавчої влади (контролю) або до суду [12, с. 66].

Проте, за природою необхідно виділяти позови які пред'являються прокурором до суду: 1) у разі відсутності органу державної влади або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду щодо захисту інтересів держави; 2) безпосередньо за власною ініціативою якщо порушення законодавства вимагає негайного захисту інтересів держави у судовому порядку.

У першому випадку, таке звернення прокурора до суду не є представництвом. Він здійснює правозахисну діяльність та самостійно виступає позивачем, як суб'єкт владних повноважень.

В іншому контексті, прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній заяві самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

Найскладнішим етапом захисту, є саме обґрунтування прокурором порушення інтересів держави, визначення нормативно-правового регулювання певних суспільних відносин. Правова регламентація у сфері охорони водних ресурсів складає комплексну нормативно-правову основу, що ускладнює процес визначення критерії оцінки порушення вимог екологічного законодавства.

Основним нормативним актом у галузі водних правовідносин є Конституція України із центральною нормою (ст. 13), що водні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу.

Обов'язковими актами, що гарантують міжнародну безпеку, яка вирішується в процесі універсальної співпраці держав, регламентуючої принципами та нормами міжнародного права. Такими документами є конвенції, які регулюють водні правовідносини України як незалежної держави, зокрема: «Щодо втручання у відкритому морі у випадках аварії, які призводять до забруднення нафтою» від 29 листопада 1969 року; «Про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами» від 29 грудня 1972 року; «Про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» від 25 лютого 1991 року; «Про охорону та

використання транскордонних водотоків та міжнародних озер» від 17 березня 1992 року; «Про захист Чорного моря від забруднення» від 21 квітня 1992 року, тощо.

Відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища, а саме, щодо охорони та використання вод в Україні, регламентується Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також Водним кодексом України, який є центральним законодавчим актом у сфері водного права.

Порядок надання у користування земель водного фонду, а також використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині визначається положеннями Земельного кодексу України та Кодексу України «Про надра».

Крім того, водні правовідносини врегульовані такими законами України: «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року № 162/95-ВР; «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів» від 22 березня 2001 року № 2333-III; «Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011-2020 роки» від 20 жовтня 2011 року № 3933-17; «Про питну воду та питне постачання» від 10 січня 2002 року № 2918-III; «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства» від 17 січня 2002 року № 2988-III; «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року № 2818- VI; «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» від 24 травня 2012 року № 4836-VI.

Разом з цими законами, Верховною Радою України прийнято ряд постанов, які спрямовані на врегулювання водних правовідносин: «Про Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води» від 27 лютого 1997 року № 123/97-ВР; «Про Концепцію розвитку водного господарства України» від 14 січня 2000 року № 1390-XIV та «Про розроблення програми забезпечення населення, яке проживає на забруднених внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС територіях, якісною питною водою» від 6 жовтня 2004 року № 2063-IV.

Указами Президента України встановлений порядок використання та охорони водних ресурсів, такими є: «Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України» від 13 квітня 2011 року №453/2011; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 року «Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України»» від 6 квітня 2009 року № 221/2009; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан безпеки водних ресурсів держави та якість питної води в містах і селах України» від 4 лютого 2003 року № 75/2003; а також «Про систему реагування на надзвичайні ситуації на водних об'єктах» від 15 червня 2001 року № 436/2001.

Не менш важливими становить система нормативних актів уряду України та органів державної влади, які докладно врегульовують питання водокористування та охорони вод, неправомірного використання водних ресурсів, застосовуючи для цього весь арсенал існуючих правових інструментів: від ліцензування та дозвільної системи до притягнення юридичної відповідальності, від створення системи пільгових умов водокористування до системи прогресивних платежів, поєднуючи управлінські та заохочувальні господарсько-правові методи [с. 30]. До таких актів необхідно віднести Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування» від 13 березня 2002 року № 321; «Про Порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується» від 11 вересня 1996 року № 1100; «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення» від 29 лютого 1996 року № 269; «Про затвердження Порядку ведення водного кадастру» від 8 квітня 1996 року № 413 та інші відомчі нормативні акти.

Таким чином слід відзначити, що норми які регулюють охорону водних ресурсів мають своє зовнішнє закріплення у відповідній системі нормативно-правових актів, які є засобом надання правовим нормам визначеності, загальності, офіційності та у своїй сукупності складають екологічне законодавство.

Однак головними проблемними аспектами механізму правового регулювання водних відносин залишається: 1) комплексність, наявність прогалин у законодавстві щодо встановлення правового режиму використання «водних ресурсів» та «водних об'єктів», які мають різний юридичний зміст; 2) деякі норми водного законодавства носять декларативний характер, що вимагають постійно звертатись до відсильних підзаконних нормативно-правових актів;

3) прийняті великою кількістю останні законодавчі акти потребують подальшого вдосконалення та приведення у відповідність екологічні кодифіковані закони, що також можливо стане поштовхом прийняття Екологічного кодексу України.

Враховуючи викладене, хотілося б відзначити особливу роль щодо забезпечення законності у сфері охорони водних ресурсів належить органам прокуратури. Створенні у 2011 році спеціалізовані екологічні прокуратури мають вже усталену практичну основу. В даному випадку необхідно розробити проект наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи спеціалізованих екологічних та природоохоронних прокуратур у сфері охорони водних ресурсів», який визначить: основні завдання, порядок застосування повноважень, окреслить представницьку діяльність прокурорів з даного напрямку роботи; критерії та методику оцінки розрахунку порушень інтересів держави; розмежування компетенції між спеціалізованими екологічними, природоохоронними та територіальними прокуратурами.

Список використаних джерел:

1. Стефанчук Р. Шляхи реформування цивільного законодавства: погляд на Захід та Схід / Р. Стефанчук. – Право України. – 2009. – № 8. – С. 53–61.
2. Козьяков І. Проблеми реалізації функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді / І. Козьяков. – Вісник Національної академії прокуратури України, 2013. – № 5. – С. 9–13.
3. Конякова Т. Охорона довкілля – важлива функція української держави / Т. Конякова – Право України. – 2009. – № 12. – С. 202-208.
4. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підручник / О.Р. Михайленко. – [2-ге вид., перероб. та допов.]. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 336 с.
5. Анпілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: монографія / О.В. Анпілогов. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 168 с.
6. Гвоздик П.О. Джерела екологічного права України: монографія / відп. ред. Н.Р. Малишева. – К.: Алерта, 2012. – 304 с.
7. Головкін О.В. Актуальні проблеми здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері охорони навколишнього середовища / О.В. Головкін // Судова апеляція. – 2011. – № 4. – С. 44-47.
8. Коломоець Т.О. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики: монографія / Т.О. Коломоець, О.В. Шемякін. – Запоріжжя: Запорізький національний університет., 2012. – 220 с.
9. Петров В.В. Экологическое право России / В.В. Петров. – М.: Бек, 1997. – 557 с.
10. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
11. Бабенко В.І. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.І. Бабенко, М.В. Руденко. – К.: Концерн Видавничий Дім «Ін Юре». 2005. – 408 с.
12. Котелевець А. Особливості правозастосовчої діяльності органів прокуратури у сфері екології / А. Котелевець. – Право України. – 1998. – № 11. – С. 65–67.

** Курська Кристина Євгенівна – аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін Національної академії прокуратури України, юрист 2 класу.*