

УДК 347.921.5+349.6

С.В. ТАРАНУШИЧ

Національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПІДРОЗДІЛІВ ПРИРОДООХОРОННОЇ ПРОКУРАТУРИ¹

Надане детальне визначення правового статусу працівників природоохоронних підрозділів прокуратури.

Правовий статус природоохоронних підрозділів прокуратури України визначають їх права та обов'язки щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства в галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також безпечного для здоров'я і життя громадян довкілля, запобігання негативному впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів і комплексів.

Метою цієї статті є більш детальне визначення правового статусу працівників природоохоронних підрозділів прокуратури. Окрім прав та обов'язків, також необхідно розглянути мету, цілі та завдання, які безпосередньо стосуються природоохоронної діяльності, що дозволить визначити специфіку діяльності цих підрозділів, обґрунтувати їх існування, а також коло проблем, що постають перед ними. Дане питання досліджувалось у роботах В.І. Бабенка, С.К. Кеңжаєва, В.В. Костецького, М.В. Руденка, В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана та інших вчених.

Актуальність та новизна викладеного матеріалу полягає у комплексному та більш детальному розгляді правового статусу природоохоронних підрозділів прокуратури України відповідно до вимог природоохоронного законодавства.

В статті 4 Закону України «Про прокуратуру» визначені основні цілі та завдання прокуратури у сфері охорони довкілля, які випливають з її мети і завдань прокуратури України в цілому. Конкретизація відбувається стосовно об'єкта правової охорони - навколишнього середовища, що визначений, наприклад, у ст.37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також у ст.37 Закону України «Про відходи» та в інших нормативних актах, регулюючих правову охорону, відтворення і використання природних багатств, ресурсів нашої держави. Йдеться про захист довкілля силами прокуратури шляхом здійснення нагляду за додержанням і застосуванням діючих законів [1].

З метою підвищення якості та ефективності прокурорського нагляду за додержанням законодавства в галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також безпечного для здоров'я і життя громадян довкілля, запобігання негативному впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів і комплексів, Генеральний прокурор України запропонував відділу нагляду за додержанням природоохоронного законодавства Головного управління нагляду за додержанням

законів щодо прав і свобод та захисту інтересів держави, Головному управлінню військових прокуратур Генеральної прокуратури України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військовим прокурорам регіонів та Військово-Морських Сил України, міжрайонним природоохоронним, міським, районним, міжрайонним та прирівняним до них прокурорам:

- забезпечити якість та ефективність прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього середовища;

- накласти йому більш цілеспрямованого, профілактичного характеру і здійснювати з урахуванням стану довкілля та наявних екологічних проблем регіону;

- спрямовувати нагляд на збереження природних ресурсів держави та їх раціональне використання суб'єктами господарювання, на притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності та відшкодування спричиненої довкіллю шкоди.

Слід зауважити, що у діючому Законі України «Про прокуратуру» терміни «цілі» та «завдання» безпосередньо не вживаються, але виходячи з конструкції ст.4 Закону можна зробити висновок, що метою прокурорського нагляду є всебічне утвердження верховенства закону і зміцнення правопорядку, а завданням – захист від неправомірних посягань передбачених у ній соціальних цінностей.

М. Мичко в своїх дослідженнях звернув увагу на те, що хоча по суті поняття «цілі» та «завдання» не розмежовують діяльності прокуратури в екологічній сфері, правильне їх визначення має не лише теоретичне, а й важливе практичне значення, оскільки дозволяє оптимально встановити міру відповідальності прокурорів в рамках державної правоохоронної функції, подолання думки про неможливість прокуратури щодо виявлення і усунення екологічних правопорушень [2].

Згідно зі ст.4 Закону України «Про прокуратуру», основною метою прокуратури є утвердження верховенства закону, тобто нормативно-правового акта, що має найвищу юридичну силу, завдяки цьому забезпечення в суспільстві верховенства закону зумовлює зміцнення правопорядку, який розуміється як «стан (режим) правового упорядкування – врегулювання і узгодження – системи суспільних відносин, що склалися за умов реалізації природоохоронної законності та екологічного правопорядку» [3].

Утвердження принципу верховенства закону стосовно діяльності прокуратури має як зовнішнє, так і внутрішнє спрямування. Своєю діяльністю прокуратура утверджує законність і зміцнює правопорядок у різних сферах суспільства, у т.ч. і в екологічній. З іншого боку, реалізація функцій прокуратури також повинна здійснюватися у точній відповідності з законом. Таким чином, у діяльності проку-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Іншин М.І. (НУВС).

ратури поєднуються цілі та завдання, які мають спільний характер і властиві окремим функціям останньої, враховуючи різнобічність її діяльності. У цьому полягає істотна відмінність діяльності прокуратури від більшості інших органів соціального контролю, правоохоронна діяльність яких обмежена визначеними сферами суспільного життя [4].

Генеральний прокурор України на підставі Закону «Про прокуратуру» в сучасних умовах відносить нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля до числа пріоритетних напрямів прокурорської діяльності [5]. Це є свідченням того, що в період формування правової держави пріоритетним і стратегічним напрямом у діяльності прокуратури є охорона засобами нагляду екологічних прав, свобод і законних інтересів громадян, включаючи охорону їхнього права на життя, сприятливе (здорове) середовище, тобто на чисте атмосферне повітря, воду, екологічну і радіаційну безпеку, екологічно чисті продукти харчування тощо. А звідси й одне з основних завдань прокурорського нагляду – охорона довкілля і здоров'я громадян. Людина повинна завжди перебувати у центрі уваги прокурорів, для цього, насамперед, має бути забезпечено: а) здорове екологічне середовище; б) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; в) оскарження в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення тощо [6].

Тому прокурори повинні активно і кваліфіковано використовувати весь арсенал правових засобів для своєчасного і повного виявлення, припинення порушень законодавства про охорону довкілля, усунення їх наслідків, здійснювати передбачені законом заходи щодо відшкодування заподіяної шкоди, притягувати до відповідальності, у тому числі й кримінальної, винних осіб, переслідуючи стратегічну мету – запобігання порушенням законодавства у сфері охорони довкілля і, як наслідок, оздоровлення навколишнього природного середовища. Профілактична функція прокуратури реалізується всіма наглядовими засобами і органічно притаманна прокурорському нагляду в галузі охорони довкілля [7].

Аналіз матеріалів практики прокурорського нагляду в галузі охорони довкілля дозволив автору виділити наступні екологічні об'єкти, які потребують найбільшої уваги з точки зору екологічної безпеки держави. Насамперед це стосується промислового і сільськогосподарського виробництва, інфраструктури Збройних Сил України, транспорту.

Підприємства, установи, організації, що здійснюють проектування, виробництво, експлуатацію та обслуговування автомобілів, літаків, суден, інших пересувних засобів, установок та виробництво і постачання пального, зобов'язані розробляти і впроваджувати комплекс заходів щодо зниження токсичності та знешкодження шкідливих речовин, які містяться у викидах та скидах транспортних засобів, переходу на менш токсичні види енергії й пального, додержання режиму експлуатації транспортних засобів, а також інші заходи, спрямовані на запобігання і зменшення викидів і скидів у навколишнє природне середо-

вище забруднювальних речовин та дотримання встановлених рівнів фізичних впливів. Тому виробництво й експлуатація транспортних та інших пересувних засобів і установок, у викидах та скидах яких вміст забруднювальних речовин перевищує встановлені нормативи, не допускається. Водночас керівники транспортних організацій та власники транспортних засобів несуть відповідальність за додержання нормативів гранично допустимих викидів та скидів забруднювальних речовин і гранично допустимих рівнів фізичних впливів на навколишнє природне середовище, встановлених для відповідного типу транспорту [8].

Підприємства, установи та організації, які здійснюють господарську чи іншу діяльність, пов'язану з використанням радіоактивних речовин у різних формах і з будь-якою метою, зобов'язані забезпечувати екологічну безпеку цієї діяльності, що виключала б можливість радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища та негативного впливу на здоров'я людей у процесі видобутку, збагачення, транспортування, переробки, використання та захоронення радіоактивних речовин [9].

Перед прокурорами стоїть також завдання з удосконалення нагляду за дотриманням природоохоронних норм, що містяться у законодавстві про капітальне будівництво, зокрема, запобігати засобами прокурорського нагляду введенню в експлуатацію підприємств, цехів, ділянок чи агрегатів, що не відповідають екологічним вимогам (наприклад, без очисних споруд). У зв'язку з цим, предметом особливої уваги прокурорів повинні бути додержання вимог Закону України «Про екологічну експертизу», зокрема, обов'язковість її проведення, тому що існують численні факти зведення різного роду споруд без проведення екологічної експертизи або за наявності негативних висновків експертних комісій [10].

Це свідчить про те, що у проектах господарської та іншої діяльності мають міститися матеріали оцінювання її впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людей. Оцінка можливого впливу здійснюється з урахуванням вимог законодавства про охорону довкілля, екологічної експертизи даної території, стану навколишнього природного середовища в місці, де планується розміщення об'єктів, екологічних прогнозів, перспектив соціально-екологічного розвитку регіону, потужності та видів сукупного впливу шкідливих факторів на навколишнє природне середовище [11].

Необхідно також підкреслити, що відповідно до ч.2 ст.51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», підприємства, установи та організації, діяльність яких пов'язана зі шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, незалежно від часу введення їх у дію, мають бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднюваних речовин та за характеристиками шкідливих факторів [12].

Особливу увагу привертає проблема побутових і промислових відходів, збільшується число полігонів з накопичення останніх (особливо радіоактивних), експлуатація більшості яких здійснюється з порушенням проектних рішень та правил безпеки. Понад вісімдесят відсотків полігонів, розрахованих для складування відходів виробництва, не відповідають екологічним та санітарним нормам

[13]. З цього приводу нагляд за додержанням положень Закону України «Про відходи» потребує особливої уваги органів прокуратури.

Одне з головних завдань Закону України «Про відходи» – визначення основних умов, вимог і правил щодо екологічно безпечного поводження з відходами, запобігання шкідливому їх впливу на здоров'я людини та навколишнє природне середовище. Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є пріоритетний захист довкілля та здоров'я людини від негативного впливу відходів. Підприємства, установи, організації та громадяни повинні вживати ефективних заходів щодо зменшення обсягів утворення, знешкодження, переробки, безпечного складування або захоронення виробничих, побутових, інших відходів. Складування, зберігання або розміщення відходів дозволяється лише за наявності спеціального дозволу на визначених місцевими радами територіях у межах встановлених ними лімітів з додержанням санітарних і екологічних норм способом, що забезпечував би можливість їх подальшого господарського використання і безпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людей.

Не менш важливі вимоги встановлені щодо охорони навколишнього природного середовища від акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів і радіаційного забруднення. Так, місцеві ради, підприємства, установи, організації та громадяни під час здійснення своєї діяльності зобов'язані вживати необхідних заходів щодо запобігання та недопущення перевищення встановлених рівнів акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого фізичного впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини в населених пунктах, рекреаційних і заповідних зонах, а також в місцях масового скупчення і розмноження диких тварин [14].

Особливої уваги при здійсненні прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля потребують численні факти браконьєрства (порушень правил полювання і рибальства), лісопорушень, які частіше набувають характеру злочинів [15]. Першочергове втручання прокурорів необхідно у випадках радіаційного забруднення (зараження) місцевості і конкретних об'єктів, поломок і аварій на атомних (ядерних) реакторах, порушення правил транспортування, зберігання і захоронення радіоактивних та інших токсичних відходів [16].

Одним з пріоритетних завдань прокуратури та її природоохоронних підрозділів слід також вважати посилення й удосконалення нагляду за додержанням законодавства про охорону довкілля органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ці органи, маючи великий обсяг прав, передусім, координують природоохоронну діяльність багатьох громадських організацій і рухів, приймають рішення чи затверджують або погоджують плани і програми з питань охорони навколишнього середовища, здійснюють державний контроль за виконанням екологічного законодавства. І від того, як місцеві представницькі і виконавчі органи реалізують свої повноваження у даній сфері, наскільки законні прийняті ними акти та рішення, залежить стан екологічної законності та правопорядку у місті, регіоні. Прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля зазначеними органами, взаємодіючи з ними, запобігають прийняттю останніми незаконних рішень з питань приро-

докористування, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки [17].

Оскільки постійний державний контроль за виконанням законів та відомчих актів у сфері охорони довкілля здійснюють природоохоронні органи, наділені функціями екологічного контролю, від активної діяльності яких багато в чому залежить дотримання цього законодавства міністерствами, відомствами, підприємствами, установами і організаціями, посадовими особами і громадянами, прокурори, на нашу думку, повинні всіляко сприяти активізації та удосконаленню їх діяльності. Йдеться, таким чином, про посилення впливу прокурорського нагляду на виконання законодавства у сфері охорони довкілля через органи природоохоронного контролю. Тому посилення прокурорського нагляду за додержанням вимог названого законодавства природоохоронними органами – одне з першочергових завдань прокуратури. Ця робота завжди повинна знаходитися в центрі уваги прокурорів. Як відомо, позитивні результати щодо оздоровлення навколишнього середовища можуть бути досягнуті лише тоді, коли активно, у повну силу працюватимуть всі органи, посадові та інші особи, особливо спеціально уповноважені органи контролю в галузі охорони довкілля [18].

Як вже було вказано раніше, у діяльності природоохоронних підрозділів прокуратури ще мають місце факти підміни контролюючих органів, взаємодія з якими не організована належним чином. Це, у свою чергу, заважає належному виконанню покладених на кожного обов'язків. Контролюючі органи не завжди оперативно реагують на факти екологічних правопорушень, при цьому не з'ясовуються обставини забруднення навколишнього середовища, визначення розмірів заподіяних природі і людині шкоди. Аналіз перевірок свідчить, що матеріали з контролюючих органів до прокуратури надсилаються несвоєчасно, а також не містять всієї необхідної інформації. Зі свого боку, прокурори не завжди на це відповідно реагують [19].

Тому необхідно посилити відповідальність контролюючих структур за зволікання реального застосування норм права стосовно екологічної безпеки, зокрема, за незабезпечення права громадян на екологічну безпеку, недотримання вимог дозволів на здійснення екологічно небезпечної діяльності, нормативів екологічної безпеки, імперативів та пріоритетів, встановлених у чинному законодавстві щодо гарантування екологічної безпеки. Йдеться, зокрема, про ситуацію, коли за умов відносно розвинутої правової регламентації правовідносин у галузі екологічної безпеки, наявності досить-таки розгалуженої системи організаційних структур координаційного, організаційного, контрольного та розпорядчо-виконавчого призначення у цій сфері та юрисдикційної системи органів, уповноважених державою, разом з тим залишаються нереалізованими можливості громадян та інших правочинних суб'єктів щодо апеляцій до них як до суб'єктів контролю за додержанням вимог, норм і нормативів екологічної безпеки [20].

До завдань прокуратури належить також нагляд за законністю витрат коштів, виділених з державного бюджету на природоохоронні заходи. Прокурори покликані гостро реагувати на будь-які факти їх витрат не за цільовим призначенням.

У зв'язку з тим, що оздоровлення навколишнього середовища здійснюється спільними зусиллями правоохоронних, природоохоронних та інших органів, керівників

підприємств, установ і організацій, громадян, воно є загальнодержавною і загальносуспільною справою. Тому прокурорам необхідно удосконалити механізм взаємодії з останніми, досягаючи координування природоохоронної діяльності, організувати єдиний фронт боротьби з екологічними правопорушеннями, максимально використовуючи при цьому можливості інших органів і громадськості у роботі щодо запобігання порушенням законодавства у сфері охорони довкілля. При цьому прокурорам слід спиратися на широку громадськість, проводячи роботу в умовах гласності, активно беручи участь в екологічному вихованні й освіті як посадових осіб, підприємців, так і громадян [21].

Це завдання реалізується прокурорами як шляхом виступів перед посадовими особами, підприємцями, трудовими колективами з бесідами і лекціями, надання консультацій, так і шляхом широкого використання засобів масової інформації: радіо, телебачення, періодичної преси [22].

Особливу увагу слід звернути на проблему екологічної освіти та поширення екологічної інформації, яка сприяє підвищенню рівня правосвідомості у суспільстві. Дуже часто керівники підприємств і пересічні громадяни або не знають законодавства про охорону довкілля, або ж свідомо ігнорують його, що призводить до негативних наслідків [23].

На підставі вищевикладеного можна зробити наступні висновки, що завданням прокуратури у сфері екології є здійснення ефективного нагляду за додержанням законів про охорону довкілля і життя необхідних наглядових заходів, спрямованих на усунення екологічних правопорушень і запобігання їм.

Виконання цих завдань є несумісним з підміною прокурором контролюючих органів, натомість потрібна активізація нагляду за додержанням і застосуванням ними законів, що до останнього часу було слабким місцем багатьох прокурорів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бабенко В.І. Цілі та завдання прокурорського нагляду за додержанням природоохоронного законодавства // Право України. –2002. –№ 11. –С.57–61.
2. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури. –Донецьк: Донеччина, 2001. –С.66–81.
3. Руденко М.В. Нагляд прокурора за виконанням законодавства про охорону вод (методичні рекомендації) // Право України. –1993. –№ 4. –С.66.
4. Руденко М.В. Прокуратура в очікуванні реформ... // Юридичний вісник України. –2003. –№ 25. –С.14.
5. Васильєв Г. Спільних нам успіхів // Голос України. –29.11.2003 р.
6. Коментар до Закону України "Про прокуратуру". –Харків: ППК Генеральної прокуратури України, 1992. –С.9.
7. Бабенко В.І. Деякі питання прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні // Підприємство, гос-

подарство і право. –2003. –№ 7. –С.130–132.

8. Шумко Г. Дбаючи про автотранспорт, не варто забувати про природу // Вісник прокуратури. –2001. –№ 5. –С.115–116.

9. Барбашова Н. Забезпечення екологічної безпеки при використанні у господарській діяльності ядерної енергії // Право України. –1998. –№ 6. –С.76.

10. Жаркова Ю.Б. и др. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об экологической экспертизе: Методическое пособие. –М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2000. –С.46.

11. Мальшева Н. Гармонизация экологического законодательства // Юридическая практика. –01-15.08.1998. –№ 15.

12. Вылегжанина Е. Ответственность за «прошлый» экологический ущерб, вызванный хозяйственной деятельностью // Хозяйство и право. –1998. –№ 8. –С.14.

13. Руденко М.В. Методика здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері поводження з відходами // Право України. –1999. –№ 1. –С.54.

14. Беловол Т. Організація прокурорського нагляду за додержанням законодавства про відходи // Вісник прокуратури. –2001. –№ 4. –С.35–39.

15. Тихий П. Дика фауна – як об'єкт екологічних правовідносин // Право України. –1999. –№ 2.

16. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о ядерной и радиационной безопасности: Учебное пособие. –М.: Изд-во МНЭПУ, 1994.

17. Кудас С., Черв'якова О. Нагляд за додержанням екологічного законодавства органами місцевого самоврядування // Право України. –2001. –№ 1. –С.60.

18. Гетьман А. Процедура реалізації матеріальних норм у галузі екологічного контролю // Вісник Акад. правових наук України. –1999. –№ 2. –С.86.

19. Руденко М.В. Щодо питання про екологічний контроль // Вісник прокуратури. –2000. –№ 1. –С.29.

20. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. –К.: Знання-Прес, 2002. –332 с.

21. Буриева Р.И. К вопросу о взаимодействии природоохранных прокуратур со средствами массовой информации // Проблемы законности и прокурорского надзора в сфере экологии. –М., 1999. –С.116–119.

22. Кенжаев С.К. Роль прокуратуры в обеспечении соблюдения закона о трудовых коллективах // Советское государство и право. –1986. –№ 1. –С.79.

23. Костицкий В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). –К., 2001. –388 с.

Надійшла до редакції 05.09.2005

ТАРАНУШИЧ С.В. ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПРИРОДООХРАННОЙ ПРОКУРАТУРЫ
Дано детальное определение правового статуса работников природоохранных подразделений прокуратуры.

TARANUSHICH S.V. LEGAL STATUS DIVISIONS OF NATURE PROTECTION OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR
Detailed definition of a legal status of workers of nature protection divisions of Office of Public Prosecutor is given.