

УДК 34.2

Проблемні аспекти діяльності прокуратури України як суб'єкта забезпечення національної безпеки України в екологічній сфері

О. В. Головкін,

*доктор юридичних наук, професор,
начальник відділу дослідження проблем
національної безпеки і оборони
Національної академії прокуратури України,
заслужений юрист України,
почесний працівник прокуратури України*

І. Р. Сказко,

*головний науковий співробітник
відділу дослідження проблем національної безпеки і оборони
Національної академії прокуратури України,
почесний працівник прокуратури України*

Досліджено актуальні питання забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки України. Розглядаються правові засади діяльності прокурора поза межами кримінальної юстиції у сфері охорони довкілля. Дається визначення поняття „виключні випадки” реалізації прокуратурою функції представництва та обґрунтовується

© Головкін Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор, начальник відділу дослідження проблем національної безпеки і оборони Національної академії прокуратури України, заслужений юрист України, почесний працівник прокуратури України

© Сказко Ігор Романович – головний науковий співробітник відділу дослідження проблем національної безпеки і оборони Національної академії прокуратури України, почесний працівник прокуратури України

необхідність введення у законодавстві норми щодо представництва інтересів держави в суді органами прокуратури у справах у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: національна безпека, екологічна безпека, представницька функція прокуратури.

Головкин А. В., Сказко И. Р. Проблемные аспекты деятельности прокуратуры Украины как субъекта обеспечения национальной безопасности Украины в экологической сфере

Исследованы актуальные вопросы обеспечения экологической безопасности как составляющей национальной безопасности Украины. Рассматриваются правовые основы деятельности прокурора вне пределов системы уголовной юстиции в сфере охраны природы. Дается определение понятия „исключительные случаи” реализации прокуратурой функции представительства и обосновывается необходимость введения в законодательство нормы относительно представительства интересов государства в суде органами прокуратуры по делам в сфере охраны естественной среды.

Ключевые слова: национальная безопасность, экологическая безопасность, представительская функция прокуратуры.

Holovkin Oleksander, Skazko Igor. Role of the prosecution of Ukraine as a subject of the national security in an environmental sphere: problematic aspects

The topical issues of ensuring environmental safety as an integral part of Ukrainian`s national security was explored. The legal principles of the activities of the prosecutor outside the criminal justice system in the field of environmental protection are considered. The definition of “exceptional cases” of the office of representation by the prosecutor`s office is given and the necessity of introducing into the current legislation the norms concerning the representation of the state`s interests in court by the bodies of the prosecutor`s office on matters in the field of environmental protection is grounded.

Keywords: national security, environmental safety, representative function of the prosecution.

Конституція України проголошує Україну правовою державою, в якій права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Згідно зі ст. 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Виходячи із принципу верховенства права охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру та якісне прогнозування процесів, що впливають на екологічну ситуацію, повинні стати невід'ємними умовами сталого екологічного і соціального розвитку України та надійними запобіжниками загроз національним інтересам і національній безпеці в екологічній сфері.

Дослідження проблем екологічної безпеки як складової національної безпеки держави пов'язано насамперед з масштабними погіршеннями якісних і кількісних показників компонентів природного середовища, у тому числі

як наслідків антропогенного впливу. Зазначене питання було предметом уваги таких науковців як В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, С.В. Гошовський, Б.М. Данилишин, А.Б. Качинський, В.А. Ліпкан, А.А. Махмуд, О. Хіміч, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інших, а також учених, які вивчали особливості реалізації прокуратурою України представницької функції на цьому напрямі – О.В. Драган, А.А. Матвієць, І.М. Козяков, М.В. Руденко, М. М. Стефанчук.

Водночас аналіз наукових розробок виявив, що у вітчизняній юридичній науці практично відсутнє системне дослідження діяльності прокуратури України як суб'єкта в протистоянні загрозам національній безпеці в екологічній сфері, особливо в умовах реформування правосуддя та приведення повноважень і діяльності органів прокуратури до європейських норм і стандартів.

На думку фахівців, з якою ми погоджуємося, сучасну екологічну ситуацію в Україні в цілому можна охарактеризувати як кризову. Існує широке різноманіття чинників (як природного, так і антропогенного характеру) ускладнення її стану. Відповідно до оприлюдненої Міністерством екології та природних ресурсів України Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році ключовими проблемами у сфері охорони навколишнього природного середовища залишалися: забруднення повітря, поводження з відходами, якість водних ресурсів, деградація земель, втрата біорізноманіття, стан державної системи моніторингу довкілля¹. Низьким є також рівень застосування інноваційних, ресурсозберігаючих та природоохоронних технологій. Це значною мірою впливає на стан довкілля та призводить до погіршення умов життєдіяльності людей.

Загрозливі наслідки аварії на Чорнобильській АЕС, катастрофічне забруднення повітря, води та ґрунту, масштабне знищення лісів, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів, нерациональне природокористування – ось далеко не повний перелік негативних чинників, які створюють загрозу національній безпеці України в екологічній сфері, про що зазначено у ст. 7 Закону України „Про основи національної безпеки України”².

Однак у вказаному законі відсутнє законодавче формулювання поняття „екологічна безпека”. Лише Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. 50) визначає екологічну безпеку як стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей³.

¹ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році. URL: <https://menr.gov.ua/news/31768.html>.

² Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

³ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 26 червня 1992 року № 1268-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

Як слушно зазначає В.І. Андрейцев, екологічна безпека – це складова національної і транснаціональної безпеки, тобто такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв'язків, за яких системою правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантується захищеність права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, забезпечується регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності й запобігання погіршенню стану довкілля та іншим наслідкам, небезпечним для життя і здоров'я особи, суспільства і держави⁴.

Об'єктами екологічної безпеки відповідно до ст. 3 Закону „Про основи національної безпеки України” є: людина і громадянин - їхні конституційні права і свободи; суспільство - його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище та природні ресурси; держава - її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність⁵. Таким чином, до об'єктів екологічної безпеки належать життєво важливі інтереси суб'єктів безпеки: права, матеріальні та духовні потреби особи; природні ресурси та навколишнє природне середовище як матеріальна основа державного і суспільного розвитку. Одним із суб'єктів забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки є прокуратура України (ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України»).

На нашу думку, забезпечення екологічної безпеки повинно здійснюватися за допомогою ефективної державної системи запобігання екологічним правопорушенням, моніторингу стану навколишнього природного середовища, екологічного аудиту, широкого залучення громадськості до здійснення нагляду (контролю).

Відповідно до Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” державний контроль (нагляд) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у тому числі поверхневих і підземних вод, здійснює Міністерство екології та природних ресурсів України. Крім того, контрольні повноваження надано Державній екологічній інспекції України та іншим центральним органам виконавчої влади - державним агентствам і службам України (усього 7 органів), які реалізують державну політику в конкретних сферах діяльності та при здійсненні державного нагляду наділені правом пред'являти претензії та звертатися до суду з відповідними позовами про відшкодування шкоди, збитків і втрат заподіяних довкіллю.

Однак сучасні реалії свідчать, що контрольні органи не завжди вживають заходів для усунення порушень законодавства.

⁴ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. Київ: Знання – Прес, 2002. С. 37.

⁵ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році. URL: <https://menr.gov.ua/news/31768.html>.

Факти, коли уповноважені державою органи не діяли, часто-густо внаслідок злочинних дій їхніх керівників, підтверджено прикладами результатів представницької діяльності прокурорів. Так, лише після втручання прокуратури судами скасовано понад 500 рішень Коцюбинської селищної ради Київської області, якою незаконно безоплатно передано у приватну власність 72 гектари земель Біличанського лісу, що входять до складу Національного природного парку „Голосіївський”⁶.

Про недосконалість системи організації нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства, дублювання наглядових (контрольних) функцій центральними органами виконавчої влади, відсутність єдиного підходу до виконання ними функцій зазначається у Концепції реформування державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р.⁷

З огляду на критичний стан довкілля в нашій державі, що становить реальну загрозу національній безпеці, та бездіяльність контрольних органів діяльність саме прокурори України у цій сфері має стати пріоритетним напрямом і бути спрямованою на своєчасне виявлення порушень природоохоронного законодавства, вжиття заходів щодо їх усунення, відшкодування збитків, завданих довкіллю. В межах цієї статті ми зупинимось лише на діяльності прокуратури України у цій сфері поза системою кримінальної юстиції.

У деяких Європейських країнах органи прокуратури, здійснюючи діяльність поза межами кримінального юстиції, наділені різним колом повноважень, однак основним завданням прокурора є захист прав і свобод людини та інтересів держави в цілому. В основу такої діяльності покладено стандарти, які визначені міжнародними нормативно-правовими актами та рекомендаціями Ради Європи.

Слід зазначити, що до внесення змін та доповнень Законом України №1401-VIII від 02.06.2016 до Конституції України функції представництва інтересів держави у суді активно виконували органи прокуратури, які були наділені необхідним обсягом повноважень щодо звернення з позовами в інтересах держави.

Опрацювання даних Єдиного державного реєстру судових рішень вказує на те, що велика частка позовів на захист інтересів держави в екологічній сфері пред’являється саме органами прокуратури.

Про ефективність застосування прокурорами представницьких повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища та з питань земельних

⁶ Тимченко С.М. Проблемні питання при здійсненні прокуратурою представницьких повноважень на сучасному етапі розвитку суспільства: Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 275.

⁷ Концепція реформування державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>.

відносин свідчить, зокрема, те, що лише упродовж 2017 року задоволено понад 2,6 тис. позовів на суму майже 8,5 млрд гривень. Реально виконано рішення суду на загальну суму 8,2 млрд гривень⁸.

Аналіз матеріалів судового розгляду справ за позовами прокурорів дає змогу виділити такі типові порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, на усунення яких вживаються заходи представницького характеру. *За видами природних ресурсів:*

- правопорушення у сфері використання земельних, водних, лісових, гірничих ресурсів, тваринного і рослинного світу та атмосферного повітря.

Залежно від предмета і об'єкта посягання:

- правопорушення, які полягають у незаконному розпорядженні природними ресурсами, зокрема порушення екологічних стандартів, нормативів та лімітів на стадії прийняття відповідними державними органами рішень, а також самовільне захоплення природних ресурсів чи використання їх юридичними або фізичними особами без дозволу спеціально уповноважених органів виконавчої влади;

- правопорушення, пов'язані з недодержанням екологічних вимог при використанні природних ресурсів, порушення встановленого порядку поводження з відходами, невиконання заходів щодо попередження виникнення та ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, порушення вимог з охорони об'єктів природно-заповідного фонду, курортних, лікувально-оздоровчих рекреаційних зон та інших територій, що підлягають особливій охороні;

Конституція України (ст. 131-1) надає повноваження прокурору здійснювати представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Водночас у законодавстві не розкрито поняття „виключні випадки”, що дозволяє судам на власний розсуд їх трактувати.

У практичній діяльності виникає закономірне запитання: які критерії підстав слід враховувати прокурору для реалізації права на виключний захист інтересів держави в суді і чи по кожному факту порушення законодавства необхідно застосовувати представницькі функції?

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови дано визначення поняття „виключний” як такий, що становить виняток із загальних правил; надзвичайний в якомусь аспекті; який поширюється тільки на кого-, що-небудь; єдиний, ексклюзивний⁹.

Науковці та юристи-практики розглядають „виключні випадки” як конкретні ситуації, що прямо передбачені у законі (закритий перелік), або як

⁸ *Звіт* про роботу прокурора за 12 місяців 2017 року, форми № II. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113275&libid=100820&c=edit&_c=fo#.

⁹ *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ „Перун» 2003. С. 137.

сукупність загальних критеріїв, які дадуть прокурору можливість самостійно визначити певну ситуацію як виключну (відкритий перелік). Наприклад, М.М. Стефанчук зробив висновок, що перелік виключних випадків не повинен бути закритим (вичерпним), а має бути динамічним, тобто залежати від визнання державою необхідності задоволення певної потреби суспільства, що формується в конкретний історичний період та визначається змінними внутрішньодержавними та зовнішньодержавними факторами впливу¹⁰.

Частково погоджуючись із вказаною позицією щодо динамічності переліку виключних випадків, водночас хочемо звернути увагу на необхідність дотримання норми, викладеної у параграфі 3 Рекомендацій Rec(2012)11 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам „Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції”, в якій зазначається, що обов’язки та повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції повинні у всіх випадках встановлюватися законом і чітко визначатися задля уникнення багатозначності¹¹. Як зазначається у коментарі до вказаної норми, цей принцип відповідає практиці ЄСПЛ. Закон з його характеристиками доступності, чіткості, точності й визначеності повинен становити джерело завдань і повноважень служби публічного обвинувачення. Таким чином, виходить, що у межах національних правових систем від будь-якого джерела, окрім закону, яке визначає завдання і повноваження публічних обвинувачів поза сферою кримінального права, потрібно відмовитися¹².

На нашу думку, під „виключними випадками” слід розуміти конкретні правові ситуації, що прямо передбачені у законі. У зв’язку з цим пропонуємо статтю 23 Закону України „Про прокуратуру” доповнити наступною нормою: „Виключні випадки представництва в суді законних інтересів держави визначаються окремими спеціальними законами”.

При визначенні інтересів держави у конкретних правовідносинах необхідно керуватися ч. 2 п. 3 Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99: інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В їх основі – потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, гарантування її економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб’єктів

¹⁰ Стефанчук М.М. Категорія «виключні випадки» в контексті реалізації прокуратурою України функції представництва // Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. №4. С.40.

¹¹ Рекомендація Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам „Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції”. Прийнята Комітетом Міністрів 19 вересня 2012 на 1151-му засіданні заступників міністрів. С. 2. URL: http://pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF.

¹² Там само. С. 9.

права власності та господарювання тощо¹³. Критерієм оцінки значимості порушення державних інтересів, як підстави звернення прокуратури до суду, може бути, у тому числі, ймовірність настання реальних загроз національній безпеці, тобто наявних та потенційно можливих явищ і чинників, що створюють небезпеку життєво важливим інтересам України.

Крім цього, при зверненні з позовом до суду прокурору необхідно враховувати, що відповідно до ст. 13, 14 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та природні ресурси є об'єктом права власності Українського народу. Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. (ст. 16 Конституції України). Дія цих статей не може обмежуватися будь-якими іншими нормами, що регулюють право власності, порядок його здійснення та захисту, у тому числі тими, які містяться в інших розділах Конституції України, а також не підлягає обмежувальному тлумаченню в актах органів державної влади та місцевого самоврядування.

Враховуючи, що погіршення екологічного стану є загрозою національним інтересам і національній безпеці України, про що уже зазначалось, а органи прокуратури визначені суб'єктом забезпечення національної безпеки, вважаємо за доцільне в Законі України „Про охорону навколишнього природного середовища” та інших законодавчих актах, які регулюють питання використання та забезпечення охорони природних ресурсів, ввести норму щодо представництва інтересів держави в суді органами прокуратури у цій категорії справ у порядку, визначеному Законом України „Про прокуратуру”.

Вважаємо, що вказана норма буде узгоджуватися з Концепцією реформування державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р, якою, в тому числі, передбачено внесення змін до законодавства щодо удосконалення системи здійснення нагляду (контролю) у цій сфері¹⁴.

Holovkin Oleksander, Skazko Igor. Role of the prosecution of Ukraine as a subject of the national security in an environmental sphere: problematic aspects

The current ecological situation in Ukraine can be characterized as a critical. There are many different factors (both natural and anthropogenic) which cause complications of its condition. Dangerous consequences of the Chernobyl accident, catastrophic level of the air, water and soil

¹³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вишого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/1999. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.

¹⁴ Концепція реформування державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>.

pollution, large destruction of forests, illegal mining of amber, inefficient use of nature, is far from complete list of negative factors that threaten the national security of Ukraine in the environmental sphere. The level of application of innovative, resource-saving and environmental technologies is also low. It greatly affects the state of the environment and leads to deteriorating living conditions of people. In view of the above, the provision of environmental safety should be carried out with the help of an effective state system for preventing environmental violations, monitoring the state of the environment, environmental auditing, and broadly involving the public in supervision (control).

However, the today's realities indicate that the supervisory authorities do not always take measures to eliminate violations of the law.

The fact that authorities authorized by the state have ceased to act, often as a result of the criminal actions of their leaders, is confirmed by examples of the results of the activities of the prosecutors.

According to the critical situation of the environment in our country, which poses a real threat to national security, the activities of the prosecutor's offices in this area should become a priority and aim at timely detection of violations of environmental legislation, taking measures to eliminate them, and reimbursement of environmental damage.

Article 131-1 of the Constitution of Ukraine gives to the prosecutor possibility to represent the interests of the state in court in exceptional cases and in the manner prescribed by law. At the same time, the law does not disclose the concept of "exceptional cases", which allows courts, at their discretion, to interpret them. In our vision, "exceptional cases" should be understood as specific legal situations that are explicitly envisaged by law. In connection with this, we propose article 23 of the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" to be supplemented by the following norm: "Exceptional cases of representation in court of legitimate interests of the state are determined by separate special acts".

The criterion for evaluating the significance of violations of state interests as the basis for the appeal of the prosecutor's office to court may serve, including the probability of real real threats to national security, that is, existing and potentially possible phenomena and factors that pose a threat to the vital interests of Ukraine.

In addition, when appealing to a court prosecutor must take into account that in accordance with Art. 13, 14 of the Constitution of Ukraine, the land, its mineral resources, atmospheric air, water and natural resources are the subject of the property rights of the Ukrainian people. The effect of these articles can not be limited to any other rules governing property rights, the procedure for its implementation and protection, including those contained in other sections of the Constitution of Ukraine, and is not subject to restrictive interpretation in acts of state authorities and local self-government .

Therefore, we consider it expedient to introduce in the Law of Ukraine "On Environmental Protection" and other legislative acts regulating the use and ensuring of the protection of natural resources the norm regarding the representation of the interests of the state in court by the prosecution authorities in this category of cases, in accordance with the procedure established by the Law of Ukraine "On prosecutor's office ".

Keywords: national security, environmental safety, representative function of the prosecution.