



ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

І. В. Барчук*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

За умов послаблення адміністративного впливу держави у галузі охорони навколишнього природного середовища і неповного використання відповідних економічних важелів та інституту юридичної відповідальності прокурорський контроль може стати достатньо ефективним засобом державного забезпечення вимог охорони довкілля як суб'єктами господарювання, так і органами державного управління, зокрема, органами екологічного контролю.

Метою статті є висвітлення ряду питань щодо контролю та нагляду за використанням водних об'єктів, аналіз існуючої законодавчої бази та внесення ряду пропозицій щодо покращення охорони водних об'єктів, зокрема малих річок України.

Над дослідженням питання екологічного контролю працювало чимало науковців, зокрема, А. П. Гетьман, А. К. Голіченков, В. К. Попов, В. С. Шахова Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та деякі інші, проте окремі аспекти залишаються спірними і потребують подальшого вивчення та удосконалення.

У державному регулюванні охорони довкілля важливою є роль прокуратури, яка відповідно до ст. 19 Закону України "Про прокуратуру"¹ здійснює нагляд за дотриманням і застосуванням законів, що стосуються економічних законів та охорони навколишнього природного середовища. З цією метою в системі органів прокуратури України створено міжрайонні природоохоронні прокуратури.

Зазначений закон, наказ Генерального прокурора України "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів"² зобов'язують прокурорів здійснювати нагляд за дотриманням природоохоронного законодавства органами виконавчої влади, місцевого самоврядування і, насамперед, органами екологічного контролю. Генеральна прокуратура України спрямовує діяльність підпорядкованих прокурорів на своєчасне виявлення екологічних правопорушень, зокрема, злочинів, притягнення винних до відповідальності та відшкодування збитків, завданих довкіллю.

Одним з важливих завдань контролю органів прокуратури є підвищення ефективності наглядових заходів завдяки зміцненню організаційної бази прокурорської діяльності, здатної забезпечити високий рівень спеціалізації. Вирішення поставленого завдання безпосередньо пов'язане з розвитком системи природоохоронних прокуратур, оскільки територіальні прокурори здійснювати "екологічний" нагляд просто не можуть³. Відповідно до ст. 37 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"⁴ органи

© Барчук І. В., 2008

* доцент кафедри кримінального права і процесу Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ), кандидат юридичних наук

¹ Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

² Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів: Наказ Генерального прокурора України від 19.09.2005 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.12224.0>

³ Прокурорський надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие для природоохранных прокуроров / В. П. Виноградов, Ю. Е. Винокуров и др. — М.: Статут, 1999. — С. 61.

⁴ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.



прокуратури, здійснюючи нагляд за дотриманням законодавства у цій сфері, застосовують форми та методи роботи, притаманні діяльності прокуратури в цілому, виявляючи порушення закону, причини цих порушень та умови, які сприяли їх вчиненню, а також застосовуючи повноваження з реагування на виявлені правопорушення.

Оскільки водночас із прокурорським наглядом діють спеціальні органи екологічного контролю, що здійснюють державний контроль за дотриманням законів та відомчих актів, які стосуються охорони навколишнього природного середовища, існує проблема у з'ясуванні суті понять: “контроль” і “нагляд”.

Як зазначається в юридичній літературі, здійснення екологічного контролю — це регламентована законодавством діяльність державних органів та спеціалізованих формувань громадських екологічних організацій, спрямована на спостереження та перевірку дотримання юридичними і фізичними особами вимог екологічного законодавства, а також на застосування заходів запобігання екологічним правопорушенням⁵. На відміну від контролю наглядом, по суті, є перевірка, а також спостереження з метою перевірки⁶. Отже, він має вужчу сферу застосування, ніж контроль. У класичному вигляді нагляд в Україні як самостійний вид контрольної діяльності представлений прокурорським наглядом за дотриманням та правильним застосуванням на її території законів⁷.

При розмежуванні компетенції органів прокуратури та природоохоронних органів у сфері контролю за виконанням водного законодавства слід зважати на такі чинники. По-перше, природоохоронні органи мають всі необхідні можливості та права із виявлення, припинення й усунення порушень водного законодавства, притягнення до відповідальності винних осіб та вжиття заходів із відшкодуванням завданих матеріальних збитків. По-друге, прокурори не можуть підмінювати контролюючі органи, дублювати їхню діяльність, виконувати функції контролю. По-третє, прокурорський нагляд, маючи ознаки загальності та надвідомчості, поширюється і на контрольну діяльність, яку здійснюють природоохоронні органи. А це означає, що прокурори вправі вимагати від зазначених органів здійснення певних дій, проведення перевірок, надання фахівців, подання позовів до судів та господарських судів, а також подання до прокуратури відповідних матеріалів та відомостей. Таким чином, прокурори, з одного боку, мають право перевіряти виконання законів природоохоронними органами, а з іншого, покликані всіляко сприяти активізації й вдосконаленню їх діяльності зі здійснення контролю за дотриманням водного законодавства⁸.

Проте ст. 121 Конституції України фактично позбавила органи прокуратури функцій здійснення попереднього слідства та загального нагляду. Водночас розділ XV Конституції “Перехідні положення”⁹ ці функції залишає за цими органами до часу введення в дію законів, які мають регулювати діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що повинні врегулювати її діяльність. Уявляється, що вказаний припис за нинішнього стану справ у сфері охорони довкілля навряд чи можна визнати оптимальним. На думку практичних працівників, прокурорський нагляд доцільно зберегти до значного поліпшення екологічної ситуації в нашій країні. З урахуванням цього навряд чи виправдано визначати конкретні строки дії прокурорського нагляду¹⁰.

Прокурорські перевірки переважно можуть проводитись:

- у природоохоронних контролюючих органах при отриманні відомостей про порушення ними водного законодавства чи за неналежного виконання службових обов'язків (перевірки в цих органах можуть проводитись і за відсутності подібних звернень);

- коли таке правопорушення привернуло підвищену увагу та викликало гострий резонанс громадськості;

- при надходженні до прокуратури матеріалів з природоохоронних та інших органів для вирішення питання про порушення кримінальної справи.

Тільки після ретельного вивчення матеріалів, що надійшли, а за необхідності — проведення перевірки, встановлення наявності ознак злочину може бути порушена кримінальна справа або вирішено питання про провадження у справі про адміністративне правопорушення та про відшкодування шкоди, заподіяної навколишньому природному

⁵ Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій в схемах. — К.: Юрінком Інтер, 1996. — С. 65.

⁶ Словник юридичних термінів / Укл.: Ф. Андерш та ін. — К.: Атіка, 1994. — С. 92.

⁷ Грошевий Ю. Прокурорський нагляд в Україні. — К.: Атіка, 1993. — С. 5.

⁸ Прокурорський надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие для природоохранных прокуроров / В. П. Виноградов, Ю. Е. Винокуров и др. — М.: Статут, 1999. — С. 78-80.

⁹ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹⁰ Руденко М. Концептуальні основи екологічного нагляду прокурора // Право України. — 2004. — № 8 — С. 65.



середовищу та здоров'ю населення. За фактами порушень водного законодавства прокурори заявляли вимоги про відшкодування збитків, у тому числі шляхом звернення стягнення на майно боржників, про припинення користування водними об'єктами та розірвання договорів оренди. До господарських судів було подано за період 2007 р. 470 позовів цієї категорії, тоді як до судів загальної юрисдикції таких позовів подано 622¹¹.

Конституція України покладає на прокуратуру представництво інтересів громадянина чи держави в суді (п. 2 ст. 121). У відповідності із Законом України "Про прокуратуру", ЦПК України, АПК України та КПК України представництво інтересів громадянина чи держави в суді прокурор здійснює шляхом пред'явлення позову.

Право на пред'явлення позовів на захист екологічних інтересів громадян в сфері використання водних об'єктів прокурор використовує тоді, коли ним виявлені порушення природоохоронного законодавства, пов'язаного із спричиненням шкоди здоров'ю чи майну. Зокрема, позови про відшкодування збитків, завданих внаслідок порушень водного законодавства, пред'являються за матеріалами місцевих органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, басейнових водогосподарських об'єднань, рибних інспекцій, органів санепідемнагляду та ряду інших.

Проте аналіз, проведений по роботі прокуратури, виявив її наступні недоліки. Низький рівень реального виконання рішень господарських судів за позовами прокуратури значною мірою пояснюється неналежною організацією роботи прокурорів із здійснення контролю за своєчасним пред'явленням стягувачами, якими є, як правило, виконавчі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наказів до виконання. Зокрема, наприклад, в Івано-Франківській області несвоєчасно пред'явлено до виконання накази господарського суду за судовими рішеннями у справах за позовами прокурорів. В нашій області та ряді інших областей у позовах прокурорів не завжди заявлялися клопотання про вжиття заходів для їх забезпечення. У таких випадках, коли за клопотанням прокурора господарським судом не був накладений арешт на майно відповідача, а прийняте у справі судове рішення тривалий час не виконується, прокурор зобов'язаний звернутися до суду з поданням про зміну способу виконання судового рішення шляхом звернення стягнення на майно боржника¹².

Наступним недоліком у роботі прокурорів можна виділити неякісну підготовку позовних матеріалів. Нерідко у позовах прокурорами неправильно визначався орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Прокурори в Івано-Франківській області не завжди викладали обставини, на яких мали б ґрунтуватися позовні вимоги, деколи посилалися на ті норми матеріального права, які не підлягали застосуванню¹³.

Аналіз проведеної прокурорами роботи з відшкодування цивільно-правовими засобами збитків, завданих державі порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, засвідчує, що у даному напрямку діяльності, обласні прокуратури не повною мірою використовують надані їм повноваження.

На завершення слід констатувати, що органи прокуратури повинні вжити рішучих заходів, спрямованих на:

- забезпечення належного державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища тими органами, на які покладено даний обов'язок;
- поліпшення прокурорського нагляду за діяльністю державних контролюючих органів шляхом вжиття своєчасних заходів реагування;
- вдосконалення позовної діяльності прокурорів, усунення в їх роботі недоліків та посилення контролю за виконанням судових рішень, перш за все, за своєчасним пред'явленням стягувачами наказів господарських судів до виконання.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що в даний час виникла серйозна проблема раціонального використання та охорони малих річок України (в тому числі і на Прикарпатті), а її вирішення значною мірою залежить від досконалості правової бази та ефективності роботи контролюючих органів.

Стаття рекомендована до друку кафедрою кримінального права і процесу Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (протокол № 9 від 28 квітня 2008 року)

¹¹ Голомша М. Роль прокуратури у здійсненні нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства // Вісник прокуратури. — 2005. — № 5. — С. 54-59.

¹² Котелевець А. Особливості правозастосовчої діяльності органів прокуратури у сфері екології // Право України. — 2003. — № 11. — С. 45.

¹³ Кудас С., Черв'якова О. Нагляд за додержанням екологічного законодавства органами місцевого самоврядування // Право України. — 2006. — № 1. — С. 56.