



*Олександр ГАЛІКІН,  
Дніпровський екологічний прокурор,  
державний радник юстиції 3 класу*

### ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПРОТИДІ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ БАГАТСТВ РІЧКИ ДНІПРО

**Ключові слова:** екологічна безпека; водні ресурси; річка Дніпро.

Під екологічною безпекою необхідно розуміти такий стан системи «природа-техніка-людина», що забезпечує збалансовану взаємодію природних, технічних і соціальних систем, формування природно-культурного середовища, яке відповідає санітарно-гігієнічним, естетичним і матеріальним потребам мешканців регіонів Землі (зокрема й України) при збереженні природно-ресурсного та екологічного потенціалу природних систем і здатності біосфери в цілому до саморегулювання. Важливою складовою екологічної безпеки є стан захищеності особистості, суспільства та держави від загроз, які створюються стихійним лихом і техногенними катастрофами [1].

У Європі 2012 рік проголошено роком води. Нещодавно у Марселі відбувся VI Всесвітній водний форум, на якому більшість доповідачів заявили, що світ перебуває на межі водної катастрофи.

Так, за оцінками авторитетних незалежних експертів, які відображені в опублікованій доповіді Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), вже до 2050 року глобальна потреба у водних ресурсах зросте на 55%, у тому числі за рахунок споживання води у промисловості – на 400%, при виробництві електроенергії – на 140%, питної води – на 130% [2].

Сьогодні загрози в екологічній сфері для національної безпеки України перейшли з розряду потенційних до реальних.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» до загроз, пов'язаних безпосередньо з Дніпром, можна віднести: значне антропогенне порушення і техногенну перевантаженість території України; зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій

техногенного та природного характерів; нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних; погіршення екологічного стану його водного басейну, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води, техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро [3].

Незважаючи на те, що Закон України «Про основи національної безпеки України» набрав чинності у 2003 році, його виконання щодо покращення екологічного стану річки Дніпро стало можливим лише після відновлення вертикально інтегрованої системи влади в Україні. Завдяки цьому Президент України як гарант додержання Конституції держави, прав і свобод людини та громадянина може вживати дієвих заходів, спрямованих на забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів.

Президент України В.Ф. Янукович ключовим завданням політики національної безпеки України визначив покращення екологічного стану водних ресурсів, якості питної води і запобігання забрудненню підземних вод, звернувши особливу увагу на річку Дніпро та визнавши ситуацію з головною водною артерією України критичною.

Саме на вирішенні цих питань у жовтні 2011 року на колегії Генеральної прокуратури України наголошував Генеральний прокурор України В.П. Пшонка.

На його переконання, головними причинами екологічних проблем Дніпра є недостатня відповідальність тих, хто його забруднює, бездіяль-

ність контролюючих органів, інших органів влади та місцевого самоврядування, відсутність комплексного підходу до вирішення проблем охорони навколишнього середовища.

Тому було прийнято єдине правильне рішення – реорганізувати систему природоохоронних прокуратур, створивши нарівні з ними спеціалізовану екологічну прокуратуру.

При цьому керівництво Генеральної прокуратури України орієнтувалось на досвід інших країн, подібних за структурою і організацією системи органів прокуратури.

Найбільш позитивний досвід прокурорського нагляду за екологією рік нааявний у Російській Федерації. Фактично Дніпровська екологічна прокуратура за формою організації і головними принципами роботи являє собою аналог Волзької міжрегіональної природоохоронної прокуратури.

За основу взято ідею втілення комплексного підходу до вирішення проблем – створення єдиної системи екологічних прокуратур на Дніпрі. Саме така структура дає можливість на підставі аналізу статистичних даних, матеріалів контролюючих і правоохоронних органів мати цілісне уявлення щодо стану законності у сфері охорони довкілля в усьому Дніпровському басейні.

Цей підхід забезпечує послідовний характер роботи з попередження екологічних правопорушень, дає змогу протистояти місцевим і вузьковідомчим інтересам у використанні природних ресурсів.

Процес реформування організації прокурорського нагляду, вдосконалення структури органів прокуратури у сфері охорони довкілля розпочався з утворення відповідно до наказу Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 173 ш Дніпровської екологічної прокуратури (на правах обласної) та шести підпорядкованих міжрайонних екологічних прокуратур (Дніпропетровської, Запорізької, Київської, Кременчуцької, Очаківської, Херсонської).

Метою цих організаційних змін є підвищення ефективності діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності у сфері використань і охорони вод та відтворення ресурсів річки Дніпро в межах її водосховищ, Дніпровсько-Бузького лиману, їх водоохоронних зон, прибережних захисних смуг. Головним завданням діяльності новоствореної структури органів прокуратури є захист річки Дніпро, що має стратегічне значення для забезпечення життєдіяльності України, від злочинних посягань.

Від часу утворення Дніпровської екологічної прокуратури розв'язано низку проблем в організації роботи, внесено відповідні зміни до наказів Генерального прокурора України, у січні поточного року розширено коло її повноважень. На даний час правозахисна, представницька та інша діяльність з питань додержання водоохоронного й екологічного законодавства поширюється на півтори сотні суб'єктів господарювання (серед них і Публічне акціонерне товариство «Акціонерна компанія «Київводоканал»), які здійснюють скиди безпосередньо у річку Дніпро, її водосховища та Дніпровсько-Бузький лиман.

Повноваження прокуратури поширюються на десять регіонів держави: місто Київ, Дніпропетровську, Запорізьку, Київську, Кіровоградську, Миколаївську, Полтавську, Херсонську, Черкаську та Чернігівську області.

Тобто за нетривалий проміжок часу, завдяки комплексному підходу до вирішення проблем, створено доволі ефективну сучасну структуру органів прокуратури, що має припинити вільне поводження з найважливішою водною артерією країни, покращити чистоту її вод, ефективність захисту берегів від незаконного будівництва.

Для виконання цих завдань Дніпровською екологічною прокуратурою визначено пріоритетні напрями діяльності, а саме:

- захист інтересів держави від неправомірних посягань у бюджетній сфері;
- захист інтересів громадян і держави у сфері використання земельних ресурсів, при вилученні земель, наданні їх у власність і користування, продажу та зміні цільового використання;
- забезпечення протидії корупції у діяльності уповноважених органів місцевого самоврядування, влади і контролю;
- додержання законодавства про охорону і відтворення водних та живих ресурсів.

Актуальним є питання безпечної експлуатації гідротехнічних споруд, що пов'язано з ризиком виникнення надзвичайних ситуацій. На території Дніпровського басейну розташовано майже 100 таких споруд, призначених для використання водних ресурсів та запобігання шкідливому впливу вод. Багато з них потребують капітального ремонту, мають підвищений або незадовільний рівень безпеки. Лише для перекачування води, що збирається в задамбовому просторі захищених від затоплень масивів, у прибережній зоні водосховищ Дніпровського каскаду забудовано 28 насосних і 3 компресорні станції.

Більшість обладнання вказаних споруд уже відпрацювало амортизаційний період, тобто функціонує понад 50 років [4].

Наявні проблеми й у сфері земельних відносин. На сьогодні так і не винесено в натуру межі прибережних захисних смуг річки Дніпро, загальна площа яких становить близько 50 тис. гектарів.

У межах піднаглядної Дніпровської екологічної прокуратури території – 6 водосховищ: Київське, Канівське, Кременчуцьке, Дніпродзержинське, Дніпровське, Каховське. Невирішеними питаннями використання земель кожного з водосховищ залишаються відсутність проектів встановлення меж водоохоронних зон і прибережних захисних смуг водних об'єктів або встановлення їх з порушенням вимог законодавства; відсутність містобудівної документації, відповідно до якої здійснюється розвиток прибережних територій; хаотична, без будь-яких дозволів забудова на островах і в межах нормативної прибережної смуги.

Розпорядження землями у межах території, віднесеної до повноважень Дніпровської екологічної прокуратури, здійснюють понад 200 органів місцевого самоврядування та 57 органів державної виконавчої влади. Посадовці вказаних органів ігнорують вимоги закону щодо заборони їх вилучення. Землі водного фонду Дніпра незаконно передаються у власність та користування, на них самовільно зводять будівлі практично поблизу урізу вод.

Тому в середині січня цього року було створено робочу групу. Внаслідок її діяльності за неповних 4 місяці поточного року порушено 7 кримінальних справ за фактами зловживань службовими особами районних державних адміністрацій та управлінь Держкомзему, які незаконно погоджували передачу у власність та користування понад 165 га земель водного фонду річки Дніпро, чим державі заподіяно шкоду на суму понад 32 млн гривень. На даний час слідчим відділом Дніпровської екологічної прокуратури проводиться досудове слідство у 6 таких кримінальних справах, в 1 справі слідство закінчено і її направлено до суду для розгляду по суті.

Загалом органами Дніпровської екологічної прокуратури у сфері земельних відносин упродовж чотирьох місяців 2012 року порушено 8 кримінальних справ; принесено 70 протестів (з яких 40 задоволено, у 23 відхилених подано заяви до суду, інші розглядаються); внесено 30 приписів і подань, за якими до дисциплінарної відповідальності притягнуто 22 посадові особи органів державної влади та контролю.

Також у цій сфері пред'явлено 38 позовних заяв, з них: 13 – про скасування розпоряджень про передачу у власність земельних ділянок в прибережній захисній смузі річки Дніпро; 14 – про звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок, 7 – про скасування державних актів на земельні ділянки, 1 – про скасування розпорядження та визнання договору оренди недійсним, 3 – про стягнення заборгованості з орендної плати за землю. Судами задоволено 4 позовні заяви про звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок загальною площею понад 0,5 га, внесено 1 апеляційну скаргу. Загальна площа земельних ділянок, про які йдеться у актах прокурорського реагування, становить 38,41 га вартістю 142,6 млн гривень.

Питанням, що потребує нагального вирішення, є використання водних ресурсів річки Дніпро, що забезпечує питною водою понад 30 млн громадян. Унаслідок зношення мереж і частих аварій залишається незадовільним стан очистки комунальних стоків. Щорічно зі стічними водами до ріки надходить понад 900 тис. тонн забруднюючих речовин.

Як правило, винні у цьому комунальні підприємства, і здебільшого водоканали. Однак закрити промислові підприємства можливо лише у разі недодержання екологічних нормативів. Закриття комунального підприємства, у свою чергу, може призвести до припинення життєдіяльності міста.

Незважаючи на зношеність обладнання очисних споруд, чиновники комунальних служб повинні вживати заходів, а не чекати, доки станеться аварія. Оскільки існує реальна проблема з комунальними службами, Дніпровською екологічною прокуратурою і підпорядкованими прокуратурами перевіряються усі водоканали, які територіально визначені для здійснення прокурорського нагляду.

Під час проведення перевірок виявлено велику кількість порушень, там, де їх завершено, вжито відповідні заходи реагування.

Як негативний приклад можна навести стан справ зі стоками на Бериславському водоканалі. У результаті халатних дій службових осіб підприємства лише минулого року в Каховське водосховище Дніпра було самовільно скинуто більш ніж 8,7 тис. куб. м неочищених стічних вод, що призвело до його забруднення завислими речовинами, сухим залишком, азотом амонію, нітратами, нітритами, фосфатами, хлоридами, сульфатами, залізом загальним та спричинило інші тяжкі наслідки у вигляді заподіяння державі мате-

ріальних збитків на суму понад 19, 4 млн гривень.

Крім недбалого ставлення до виконання своїх службових обов'язків посадові особи цього підприємства у 2011 році, перевищуючи повноваження, без спеціального дозволу на користування надрами здійснили з 12 артезіанських свердловин Бериславського родовища, яке є корисною копалиною загальнодержавного значення, незаконне видобування понад 240 тис. куб. м прісної підземної води, завдавши збитків державі на суму понад 2, 9 млн гривень.

За цими фактами Дніпровською екологічною прокуратурою порушено кримінальну справу, досудове слідство у ній триває.

У березні поточного року в засобах масової інформації з'явилось повідомлення про те, що службові особи Бортницької станції аерації (БСА) привласнили 4 млн гривень державних коштів, які мали бути використані на її ремонт ще в 2009 році. За цими фактами порушено кримінальну справу, що на даний час розслідується прокуратурою міста Києва.

Наведений приклад наочно відображає ситуацію у водопровідно-каналізаційному господарстві багатьох населених пунктів України, підтверджує правильність розставлених у роботі пріоритетів – захист інтересів держави від незаконних посягань у бюджетній сфері, що полягає в протидії бюджетним правопорушенням з боку органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, спеціально уповноважених органів контролю.

Так, при здійсненні правозахисної діяльності необхідно систематично контролювати цільове використання бюджетних коштів, які виділяються на реалізацію державних, регіональних програм розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення річки Дніпро, реконструкцію конкретних об'єктів, ліквідацію аварій.

З цією метою розроблено цілий комплекс запобіжних заходів, які будуть здійснюватись спільно з контролюючими органами. Загалом вони полягають у супроводженні етапів розподілу та використання бюджетних коштів.

Фактично у Публічному акціонерному товаристві «Акціонерна компанія «Київводоканал» Дніпровською екологічною прокуратурою уже розпочато таку роботу. Під час проведення 21 березня 2012 року круглого столу «Ситуація на Бортницькій станції аерації та шляхи вирішення проблем», організованому Комітетом з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи

Верховної Ради України, було висвітлено позицію Дніпровської екологічної прокуратури з питань попередження злочинних посягань у сфері державних фінансів.

Нецільове та неефективне використання бюджетних коштів призводить до того, що державні цільові програми, спрямовані передусім на вирішення нагальних соціальних, економічних та екологічних питань, не виконуються в повному обсязі та не сприяють досягненню очікуваного результату.

У більшості випадків злочинні дії і бездіяльність чиновників в екологічній сфері мають корупційний характер. Чиновник є головною особою при вчиненні правопорушень у сфері охорони довкілля. Це – переважно керівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, наділені повноваженнями щодо розпорядження бюджетними коштами. Злочинна діяльність вказаних осіб спрямована на незаконне заволодіння бюджетними коштами. Способи вчинення таких злочинів, як правило, – нецільове їх використання, завищення вартості та обсягів виконаних робіт, службове підроблення документів, що є підставою для їх отримання [5].

Акцент треба робити саме на боротьбу з корупцією, яка загрожує стабільності і безпеці суспільства. Незважаючи на те, що у спеціальному антикорупційному законі приписано попереджати корупцію і протидіяти їй, на нашу думку, більш дієвою є «боротьба», оскільки на цьому ґрунтується більшість міжнародно-правових актів, виконання яких має обов'язковий для України характер (наприклад, Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року) [6].

Безперечно, нарівні з проявами людської байдужості корупція – одна з головних причин екологічних проблем річки Дніпро. При цьому, коли під час перевірок виявляється бездіяльність органів влади, місцевого самоврядування, спеціально уповноважених органів контролю у сфері охорони водних і живих ресурсів Дніпра, постає запитання: чи не пов'язана така бездіяльність чиновника з його корисливою зацікавленістю, чи не захищає він чийсь, зовсім недержавні або громадські інтереси?

Наприклад, еколог перевірів підприємство і порушень не виявив, інший чиновник своєчасно не проконтролював використання бюджетних коштів, виділених на реалізацію конкретних програм, ремонт або реконструкцію об'єктів, і як наслідок – екологічна катастрофа.

Найбільш характерні корупційні правопорушення, пов'язані з охороною довкілля, – це виготовлення за завищеними цінами проектної документації під реалізацію конкретних програм, придбання за такими цінами матеріально-технічних засобів, безпідставне збільшення обсягів робіт, непритягнення службових осіб – суб'єктів господарювання до відповідальності (найчастіше адміністративної), несплата чи зменшення сум штрафних санкцій, самовільне використання земель та незаконне будівництво, видача ліцензій чи дозволів. Це неповний перелік дій і бездіяльності, за які, як правило, чиновники беруть хабарі.

Мета діяльності Дніпровської екологічної прокуратури полягає у тому, щоб в координації з іншими правоохоронними органами створити нову ефективну модель протидії корупційним правопорушенням, для чого потрібно виробити алгоритм спільних дій. У поточному році уже вжито низку заходів щодо підвищення результативності й ефективності роботи у сфері запобігання і протидії корупції, встановлено факти порушень антикорупційного законодавства, на які органами Дніпровської екологічної прокуратури внесено подання про усунення порушень законів. За розглянутими поданнями до відповідальності притягнуто 27 службових осіб органів державного контролю.

#### Список використаних джерел:

1. Данільян О.Г. Національна безпека України: сутність, структура та напрямки реалізації: навч. посіб. / Данільян О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І. – Х.: ФОЛІО, 2002. – 285 с.
2. Леви С.Р. К 2050 году потребность в запасах воды вырастет на 55 процентов: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ukragroconsult.com/ukragroksalt/novosti-temp/k-2050-godu-otrebnot-v-zapasa-h-vody-vyrastet-na-55-procentov>
3. Про основи національної безпеки України: Закон України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/annot/964-15>
4. Охороні та відтворенню водних живих ресурсів – підвищену увагу // Вісник прокуратури. – 2012. – № 3 (129).
5. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: наук.-практ. посіб. / [Кулаков В.В., Лень В.В., Мірошниченко С.С., Руфанова В.М., Титаренко О.О.]. – Запоріжжя: Дніпровський металург, 2011. – 289 с.
6. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: сб. документов / состав. В.С. Овчинский. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 640 с.

*Олександр ГАЛКІН*

#### ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ БАГАТСТВ РІЧКИ ДНІПРО

##### **Резюме**

*У статті наголошується, що лише завдяки ефективному впливу Дніпровської екологічної прокуратури на стан законності у сфері охорони довкілля, а також системному підходу до роботи можливо припинити вільне поведіння чиновників-корупціонерів з Дніпром, що призведе до його оздоровлення.*

*Олександр ГАЛКІН*

#### ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПРИРОДНЫХ БОГАТСТВ РЕКИ ДНЕПР

##### **Резюме**

*В статье подчеркивается, что лишь благодаря эффективному влиянию Днепропетровской экологической прокуратуры на состояние законности в сфере охраны окружающей среды, а также системному подходу к работе возможно прекратить свободное обращение чиновников-коррупционеров с Днепропетровском, что приведет к его оздоровлению.*

*Oleksandr GALKIN*

#### MAIN ISSUES OF CORRUPTION COUNTERACTION IN THE AREA OF PROTECTION OF NATURAL RESOURCES OF DNIEPER RIVER

##### **Summary**

*The article focuses on the influence of Dnieper ecological Prosecutor's office on the law observance in the sphere of environmental protection as well as the necessity of systematic approach to counteract illegal treatment of corrupted officials with Dnieper River ecology that may result in its recovery.*