



Кристина КУРСЬКА,
аспірант
Національної академії прокуратури України

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Ключові слова: прокурорський нагляд; Дніпровська екологічна прокуратура; водні ресурси.

На сучасному етапі української державності створено ефективний механізм охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави. На сторожі правозахисної функції держави стоять судові інституції, органи виконавчої влади та контролю, а особливе місце посідають органи прокуратури.

Згідно зі ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» на органи прокуратури покладено здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання його ресурсів.

Як наголошував у своєму виступі на урочистому відкритті Дніпровської екологічної прокуратури Генеральний прокурор України В. Пшонка, питання охорони навколишнього природного середовища на сьогодні є одним із пріоритетних напрямів діяльності Генеральної прокуратури України [1]. За його словами, причиною наявності тривожного стану екології в Україні у більшості випадків є дії та бездіяльність людей, у тому числі посадових осіб. Разом з тим встановлено і численні факти самовільного використання поверхневих і підземних вод, несплата коштів до бюджету за спеціальне використання водних ресурсів, їх забруднення, встановлення необґрунтованих тарифів на водопостачання, розкрадання бюджетних коштів, виділених на захист територій від шкідливої дії вод, відсутність єдиного правового механізму передачі в оренду водних об'єктів загальнодержавного значення [2].

Наказом Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №173ш створено Дніпровську екологічну прокуратуру, яка здійснює свою діяльність шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів на території десяти адміністративно-територіальних одиниць України

(міста Києва, Київської, Чернігівської, Полтавської, Черкаської, Кіровоградської, Дніпропетровської, Запорізької, Миколаївської та Херсонської областей).

Основним завданням новоствореного органу є забезпечення комплексного нагляду за додержанням екологічного законодавства у басейні річки Дніпро з метою його екологічного оздоровлення, сприяння економічному і соціальному розвитку та забезпечення природоохоронної політики держави [3].

Крім того, до структури Дніпровської екологічної прокуратури, що здійснює діяльність на правах обласної, увійшли сім міжрайонних екологічних прокуратур – Київська, Кременчуцька, Дніпропетровська, Запорізька, Херсонська, Очаківська та Черкаська.

Головна увага Дніпровської екологічної прокуратури зосереджена на таких напрямках діяльності: нагляд за додержанням і застосуванням законів суб'єктами підприємницької діяльності, вимог водного законодавства при здійсненні скидів стічних вод у річку Дніпро та її водосховища; нагляд за додержанням вимог екологічного законодавства щодо охорони і відтворення водних живих ресурсів; нагляд за додержанням вимог законодавства щодо обмеження господарської діяльності у водоохоронних зонах та прибережних захисних смугах; постійне реагування на факти протиправного використання господарюючими суб'єктами державного майна, а саме: причалів, набережних, гідрографічних і гідротехнічних споруд; нагляд щодо стану виконання судових рішень про відшкодування збитків та усунення порушень вимог водоохоронного, екологічного та земельного законодавства.

Так, протягом 2012 року Дніпровською екологічною прокуратурою при здійсненні нагляду

за додержанням законів у сфері охорони водних ресурсів внесено 70 приписів і подань, порушено 4 кримінальні справи, притягнуто до відповідальності 71 посадову особу органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, 62 особи органів державного контролю; задоволено судами 112 позовних заяв прокурорів, за якими відшкодовано 632 тис. гривень на користь інтересів держави.

Найпоширенішими порушеннями водного законодавства (при проведенні перевірок екологічними прокурорами) є скидання неочищених або недостатньо очищених стічних вод у водні об'єкти, самочинне будівництво об'єктів господарської та іншої діяльності у водоохоронних зонах, надання земель водного фонду в користування без висновку Державної екологічної експертизи, порушення лісового законодавства при розташуванні об'єктів на землях лісового фонду, на яких протікають поверхневі води, тощо. Це вказує на поширений характер порушень водного законодавства не лише суб'єктами господарської діяльності, а й при здійсненні неналежного державного контролю в цій сфері.

Практика прокурорського нагляду має вивчатись і вдосконалюватись постійно, з урахуванням поставлених державою завдань, внесених змін до законодавства та стану екологічної ситуації в країні.

Українські і російські науковці, зокрема В.І. Бабенко, Л.Р. Грицаєнко, О.В. Головін, Ю.Б. Жарков, П.М. Капука, М.В. Косюта, І.М. Козьяков, С. Кудас, Т.Р. Мирзаєв, О.М. Михайленко, М.К. Мичко, С.В. Подкопаєв, В.В. Сухонос, С.В. Таранушич, О. Черв'якова, П.В. Шумський, у своїх працях лише розкривали суть цих термінів, фундаментально не досліджуючи окреслені питання.

Мета і завдання будь-якої діяльності в суспільстві розкривається через відповідне призначення, що пояснює логічну сутність існування закономірних явищ, відносин, процесів для досягнення вагомих результатів. Правильно визначені, сформульовані та поставлені завдання перед органами прокуратури є важливим орієнтиром для здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Деякі автори вважають, що мета і завдання прокурорського нагляду тісно взаємопов'язані [4, 246], оскільки спрямовані на досягнення певного результату [5, 86].

Як слушно зауважив В.І. Бабенко, прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів впливає із загальних завдань, визначених у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» [6, 59].

На думку В.В. Долежана, за ступенем впливу прокуратури на досягнення мети прокурорського нагляду він поділяється на два рівні. Перший рівень – це фактичне усунення правопорушень у результаті прокурорського реагування, відновлення порушених прав, відшкодування збитків, покарання порушників закону, усунення причин порушень закону і умов, які їм сприяють. Другий рівень – це утвердження правопорядку як втіленого в життя принципу законності [7].

Більш аргументованою є позиція М.І. Мичка, який вважає, що мета прокурорського нагляду спрямована на утвердження верховенства закону і має своїм завданням: захист прав і законних інтересів людини, громадянина і держави; забезпечення законності в діяльності органів влади і управління; зміцнення правопорядку [8, 14].

Зважаючи на викладене, завдання – це те, що прокурор має зробити для досягнення мети при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Деякі вчені мету і завдання прокурорського нагляду не розрізняють, а поєднують між собою. Проте, П.М. Каркач усі завдання поділяє на три види: загальні, спеціальні й окремі [9, 14–16].

Відповідно, загальні завдання прокурорського нагляду визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», Кримінальним процесуальним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України та іншими законодавчими актами. Такі завдання вирішують прокурори, які виконують наглядові функції прокуратури.

До спеціальних він відносить завдання, які стоять перед конкретним напрямом прокурорського нагляду. Це – своєчасне виявлення в процесі здійснення нагляду усіх незаконних актів, що видаються на об'єктах, де здійснюється нагляд, виявлення осіб, що порушують закони, на тих же об'єктах нагляду.

Окремі завдання ставляться прокурором при вирішенні усіх загальних та спеціальних завдань шляхом застосування правових засобів нагляду, під час яких прокурор визначає окремі (конкретні) завдання і вирішує їх.

Проте найбільш точно мету прокурорського нагляду визначено в ч. 1 ст. 4 Закону України

«Про прокуратуру», на досягнення якої спрямована вся діяльність прокуратури. Сформульовані у статті завдання мають загальний характер, спрямовані на захист різноманітних суспільних відносин, однак конкретних ознак вони набувають у межах окремих напрямів прокурорської діяльності.

Викладене свідчить про те, що законодавець переніс зазначені поняття в практичну площину. Це обумовлено відсутністю межі між цілями й завданнями.

Необхідно погодитись із думкою інших авторів, які визначають мету діяльності прокуратури як утвердження верховенства закону, зміцнення законності та правопорядку, захист прав і свобод людини та громадянина, суспільних і державних інтересів. Завдання прокуратури – визначений, спрямований на досягнення мети й необхідний для виконання обсяг роботи, оскільки вирішення конкретних завдань сприяє досягненню мети діяльності – забезпеченню законності (верховенства закону) [10, 81].

При цьому науковці наголошують, що в ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» йдеться не лише про завдання прокуратури, а й про мету її діяльності, і пропонують назвати статтю «Мета та завдання прокуратури» [11, 58], що, на нашу думку, є слушним.

Таким чином, враховуючи зміст ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», можна зробити висновки: мета прокурорського нагляду – всебічне утвердження верховенства закону і зміцнення правопорядку, а завдання – захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією України, іншими законами України і міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав та свобод людини і громадянина, а також основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів територіального громадського самоврядування.

Визначена у ст. 4 Закону мета прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів носить загальний характер. Для ефективної реалізації наданих законом повноважень при організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у конкретній сфері необхідно бути обізнаним з цілями та завданнями, детально викладеними в інших законодавчих актах.

Правове регулювання охорони водних ресурсів визначено Законом України «Про охорону

навколишнього природного середовища», Водним кодексом України, в яких зазначені мета, основні завдання та принципи управління органів виконавчої влади і державних органів (нагляду) контролю щодо забезпечення охорони водних ресурсів.

На сьогодні актуальними є питання реформування прокурорського нагляду шляхом внесення відповідних змін до законодавства. Це стосується переліку повноважень, які застосовуються при здійсненні прокурорського нагляду з метою забезпечення законності у тій чи іншій сфері.

У ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» визначено перелік повноважень прокурора зі здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів. Відповідно до змісту вказаної статті прокурорський нагляд за додержанням законів у сфері охорони водних ресурсів здійснюється з метою забезпечення законності у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та державних органів контролю, недопущення підміни цих органів, уникнення дублювання їхніх функцій.

Детальніше порядок організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів для досягнення більш конкретних завдань та цілеспрямованого результату визначають галузеві накази Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року №3 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» і від 4 жовтня 2011 року №3/2гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин», в яких зазначено, що основним завданням прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних і суспільних інтересів.

Отже, з огляду на об'єкт правової охорони визначено сферу діяльності Дніпровської екологічної прокуратури, на яку законом покладено: реалізацію повноважень щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів; представництвом у суді; підтримання державного обвинувачення; протидію корупції та злочинності в сфері охорони водних ресурсів у межах річки Дніпро, її водосховищ, водоохоронних зон і прибережних захисних смуг.

Пунктом 8.4 наказу Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №3/2 гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин» Дніпровського екологічного прокурора та міжрайонних екологічних прокурорів зобов'язано здійснювати діяльність у межах річки Дніпро, її водосховищ, Дніпровсько-Бузького лиману, її водоохоронних зон, прибережних захисних смуг з питань додержання законодавства про охорону водних ресурсів при експлуатації гідротехнічних та водогосподарських об'єктів, насамперед підвищення безпеки, надання у власність, користування, вилучення, зміни цільового призначення земель водного фонду, додержання водоохоронного й екологічного законодавства в діяльності на зазначеній території фізичних і юридичних осіб незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, а також суб'єктів господарювання, які скидають небезпечні речовини у водні об'єкти, додержання законів у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, спеціально уповноважених органів, які здійснюють державний контроль у цих сферах та на об'єктах, що здійснюють скиди, виконання антикорупційного законодавства в зазначеній сфері.

Таким чином, вважаємо, метою прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є зміцнення стану законності у відповідних сферах суспільного життя, забезпечення правового захисту законних прав та свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що завдання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони водних ресурсів визначаються та конкретизуються стосовно об'єкта правової охорони навколишнього природного середовища, під якими необхідно розуміти закріплені і гарантовані Конституцією України, іншими законами України, міжнародними та підзаконними правовими актами: збереження, використання, охорону та відтворення водних ресурсів; охорону водних ресурсів від негативного впливу господарської й іншої діяльності, особливо при поводженні з токсичними, радіоактивними, іншими небезпечними речовинами; відшкодування збитків, заподіяних водним об'єктам у результаті порушення природоохоронного законодавства; притягнення винних посадових осіб до відповідальності у разі нецільового використання ними бюджетних та інших коштів, виділених на збереження, відтворення водних ресурсів, ліквідацію наслідків у разі екологічного забруднення, природних і техногенних явищ.

Список використаних джерел:

1. Виступ Генерального прокурора України на урочистому відкритті Дніпровської екологічної прокуратури 3 березня 2012 року // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gr.gov.ua>
2. Про стан законності та правозахисної діяльності у сфері водних відносин: рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 13 жовтня 2011 року // Офіційний Інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gr.gov.ua>
3. Завдання і функції Дніпровської екологічної прокуратури // Офіційний Інтернет-портал Дніпровської екологічної прокуратури: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dep.gov.ua>
4. Грицаєнко Л. Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України: підруч. / Грицаєнко Л. Р. – К.: Біно-ватор, 2007. – 544 с.
5. Забезпечення прокурором законності надкористування (теорія та практика прокурорського нагляду): навч. посіб. / Т. В. Корнякова, І. М. Козьяков, Г. П. Середа. – К.; Х.: Харків юридичний, 2006. – 424 с.
6. Бабенко В. І. Прокурор у галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація / В. І. Бабенко, М. В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2005. – 408 с.
7. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: дисс. доктора юрид. наук / Долежан В. В. – М., 1991. – С. 38–39.
8. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури / Мичко М. І. – Донецьк, 2001. – 272 с.
9. Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста, району: методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / Каркач П. М. – Х.: Право, 2006. – 352 с.
10. Подкопаєв С. Мета та завдання прокуратури / С. Подкопаєв, А. Матвієць // Вісник прокуратури. – 2011. – №1. – С. 80–83.
11. Литвак О. М. Основи прокурорської діяльності / О. М. Литвак, С. В. Подкопаєв, О. М. Толочко, П. В. Шумський та ін. – Дрогобич: Просвіт, 2012. – 176 с.

Кристина КУРСЬКА

**МЕТА ТА ЗАВДАННЯ
ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ
І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ
ВОДНИХ РЕСУРСІВ**

Резюме

Розглянуто зміст понять «мета» і «завдання» прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони водних ресурсів. Висвітлюється діяльність спеціалізованої Дніпровської екологічної прокуратури, основним завданням якої є забезпечення комплексного нагляду за додержанням екологічного законодавства в басейні річки Дніпро. Наголошено, що визначення мети і завдання прокурорського нагляду в окресленій сфері є однією з важливих складових для ефективного забезпечення законності.

Кристина КУРСКАЯ

**ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
И ПРИМЕНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ
ВОДНЫХ РЕСУРСОВ**

Резюме

Рассмотрено содержание понятий «цель» и «задачи» прокурорского надзора за соблюдением и применением законов в сфере охраны водных ресурсов. Освещена деятельность специализированной Днепроградской экологической прокуратуры, основной задачей которой является обеспечение комплексного надзора за соблюдением экологического законодательства в бассейне реки Днепр. Отмечено, что определение цели и задач прокурорского надзора в указанной сфере является одной из важных составляющих для эффективного обеспечения законности.

Krystyna KURSKA

**THE PURPOSE AND PROBLEMS
OF PROSECUTORS SUPERVISION OVER LAWS APPLYING
AND EXUCUTION IN THE WATER RESOURCES
PROTECTION FIELD**

Summary

In the article maintenance of concepts «purpose and problems» is considered directorate of public prosecutions after an observance and application of laws in the field of guard of water resources. Creation of the specialized Dnepr ecological office of public prosecutor, the basic task of which is providing of complex supervision after the observance of ecological legislation in a river basin Dnepr. On it, determination of purpose and problems, are one of important constituents during organization of directorate of public prosecutions after an observance and application of laws for the effective providing of legality in this sphere.