



Кристина КУРСЬКА,

*аспірант кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України,
юрист 2 класу*

ОБ'ЄКТ І ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Ключові слова: об'єкт та предмет прокурорського нагляду; Дніпровська екологічна прокуратура; ме-
жі здійснення повноважень у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Піоритетним напрямом екологічної політики України до 2020 року визначено збереження, охорону та поетапне відновлення водних ресурсів. Особливо актуальним є питання комплексного використання водних ресурсів Дніпровського басейну, які становлять близько 80% усіх в країні. Відтак, забезпечення раціонального використання водних багатств України – один із головних обов'язків Дніпровської екологічної прокуратури [1].

У ст. 13 Конституції України вказано: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону».

Зміст наведеного конституційного положення свідчить про особливості вод як природного об'єкта, а також специфічність сучасного підходу до використання та охорони водних ресурсів. Головний акцент тут зроблено на діяльності органів державної влади (контролю) щодо фактичного виконання ними нормативно-правових актів, оцінки кількості та якості результатів діяльності, цілеспрямованого застосування засобів і спосо-

бів управління [1, 164] з метою забезпечення сталого розвитку довкілля.

Одним із найбільш дієвих правових засобів забезпечення законності у сфері використання та охорони водних ресурсів можна вважати і діяльність органів прокуратури, а саме здійснення прокурорського нагляду за додержанням та застосуванням законів.

У працях таких українських учених, як В.І. Бабенко, І.М. Козьяков, М.П. Курило, О.Р. Михайленко, М.В. Руденко, С.В. Таранушич приділено більше уваги певним аспектам окресленої проблеми, зокрема об'єкту та предмету прокурорського нагляду в екологічній сфері. Російські вчені А.А. Агеев, В.І. Басков, О.Д. Берензон, Ю.Є. Винокуров, В.В. Гаврилов, В.Д. Даєв, М.Н. Маршунов, Л.О. Ніколаєва, М.В. Муравйов, В.П. Рябцев, Г.О. Сопраньков та інші вивчали загальний зміст зазначених понять у різних сферах суспільних відносин.

Незважаючи на доволі велику кількість досліджень проблематики прокурорського нагляду щодо функціонування екологічних прокуратур, дискусійним досі залишається питання з'ясування змісту об'єкта та предмета наглядової діяльності прокурора. Така невизначеність унеможливує законодавче закріплення цих понять, встановлення чітких меж прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері використання та охорони водних ресурсів, а відтак, перешкоджає підвищенню ефективності діяльності органів прокуратури.

¹ Щодо стану додержання законодавства про охорону водних ресурсів річки Дніпро, її водосховищ та Дніпровсько-Бузького лиману: м-ли розширеного засідання колегії у Дніпровській екологічній прокуратурі від 11 червня 2013 року // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gr.gov.ua>

Дане наукове дослідження спрямоване на розкриття змісту понять об'єкта та предмета прокурорського нагляду, відокремлення цих елементів у діяльності органів державного контролю для встановлення доцільних меж здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів в окресленій сфері.

Правильне визначення суті понять об'єкта та предмета діяльності будь-яких органів державної влади та управління дає змогу окреслити межі їх компетенції й повноваження з метою індивідуалізації місця в державному механізмі, вирішення завдань, покладених на них відповідно до законодавства.

Саме невизначеність, розбіжності у термінології та відсутність єдиної думки науковців з цього питання призводять до різних тлумачень змісту об'єкта і предмета прокурорського нагляду залежно від регулювання суспільних відносин.

Так, дослідник М.П. Курило вважає, що об'єкт нагляду близький за значенням до предмета та конкретизує його залежно від галузей нагляду, закріплених у Законі України «Про прокуратуру» [2, 9].

Як зазначає О.Р. Михайленко, не тільки предмет, а й об'єкт прокурорського нагляду не є безмежним, через з'ясування їх сутності та змісту можна певною мірою визначити межі прокурорського нагляду. Крім того, вчений вважає, що наглядова діяльність завжди має оціночний характер: те, що аналізується, оцінюється, на що поширюється, де здійснюється – це об'єкт нагляду, а те, що визначає суть цієї оцінки, її критерії, виходячи з положень нормативних актів, з виконанням, застосуванням яких здійснюється наглядова діяльність, становить предмет нагляду [3, 138–139].

На відміну від інших такі вчені, як Ю.М. Грошевий та Д.І. Пишньов визначають предметну діяльність прокуратури, що спрямована на здійснення нагляду за точним та однаковим виконанням законів усіма підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами, як об'єкт прокурорського нагляду [4, 19–20].

І.М. Козьяков сутність об'єкта прокурорського нагляду розкриває через поведінку (діяльність, бездіяльність, результати, наслідки) піднаглядних суб'єктів, що мають юридичне значення [5, 108]. З таким визначенням варто погодитись, оскільки дії чи бездіяльність органів державної влади (контролю), підприємств, організацій, установ, їх посадових осіб і фізичних осіб-підприємців здійснюються в усіх правовідносинах, що виникають у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Російський учений В.П. Рябцев під об'єктом прокурорського нагляду розуміє органи, а саме організації та інші структури, посадових (інших) осіб та правомірність виконання ними законів (додержання прав та свобод людини і громадянина), що оцінюється в процесі проведення прокурорських перевірок [6, 34].

Тому для найбільш ефективного здійснення прокурорського нагляду за законністю правових актів доцільно скласти перелік організацій, які найчастіше видають незаконні акти; органів, що здійснюють контрольні функції або мають підлеглі (підвідомчі) організації; найбільш великі підприємства та організації [7, 26].

Якщо говорити про категорію «об'єкт» з філософської точки зору, то це слово походить від латинського *objectus* – «предмет» або матеріальний предмет пізнання практичного впливу з боку людини або суб'єкта [8, 45]. Тому доцільно погодитись із думками вчених, які визначають об'єктами прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: державні органи, підприємства, організації, установи, посадових осіб, громадян, що здійснюють свою діяльність в активній формі (дій) та пасивній – бездіяльності.

Поняття «об'єкт правовідносин» у загальній теорії держави і права розглядається як певні матеріальні, духовні та інші соціальні блага, з приводу яких між суб'єктами виникають, змінюються, припиняються правовідносини [9, 156].

У практичній діяльності, під час проведення перевірок, у прокурорів екологічних прокуратур нерідко виникають питання щодо об'єкта прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері використання та охорони водних ресурсів, який часто має невизначений характер. З метою усунення цього недоліку необхідно з'ясувати значення понять «об'єкт» та «суб'єкт» права водокористування.

Згідно зі ст. 1 Водного кодексу України право водокористування має відповідні об'єкти, під якими розуміють сформовані природою або створені штучно елементи навколишнього природного середовища, де зосереджуються води [10].

Тому об'єктом зазначеного права виступає найчастіше відокремлена ділянка водного об'єкта, надана конкретному водокористувачу для певної мети. Проте не належать до об'єктів права водокористування води, які знаходяться в атмосфері, ґрунті, вода у живих тканинах, а також вода, відокремлена від природного середовища, наприклад, вода, яка потрапила з водоймища до

водопроводів, резервуарів та інших ємностей. Отже, такі води перетворюються на товарно-матеріальну цінність [11, 197].

Конкретний перелік водних об'єктів наведено у ст. 3 Водного кодексу України. Зокрема, до них належать поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні морські води і територіальне море. Усі води (водні об'єкти) на території України становлять її водний фонд.

Кожен із перелічених водних об'єктів має індивідуальні ознаки, а саме: місце розташування та розміри, відповідно до яких встановлюється право власності на них і суб'єктам надається право користування ними.

У ст. 42 Водного кодексу України зазначено коло суб'єктів права водокористування. До них належать підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні та фізичні особи без громадянства.

На відміну від українського водного законодавства ч. 1 ст. 7 Водного кодексу Російської Федерації містить інший перелік учасників водних відносин (а саме Російська Федерація, суб'єкти Російської Федерації, муніципальні утворення, фізичні та юридичні особи), визначаючи державу як одного із учасників водних відносин [12].

Необхідно мати на увазі, що поняття об'єкта та суб'єкта при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері використання та охорони водних ресурсів не тотожні. Вони, як правило, містять подвійне значення. З одного боку, під суб'єктом прокурорського нагляду необхідно вважати безпосередньо самого прокурора, а з іншого боку, визначити об'єкт як органи та структури, перераховані у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» та інших законодавчих актах.

У процесі дослідження змісту поняття «об'єкт прокурорського нагляду» не менш важливим залишається визначення його предмета, щодо якого сьогодні вчені і практики висловлюють думку про необхідність його звуження в законодавстві.

Уперше питання про предмет прокурорського нагляду порушив видатний російський учений кінця XIX – початку XX століття М.В. Муравйов, який визначав: «Діяльність прокурорського нагляду за предметом поділяється на дві галузі, не однакові за значущістю та обсягом; одна – нормальна та головна займається судовими справами, які розподіляються на три групи (справи кри-

мінальні, цивільні, з судового нагляду та управління), друга – другорядна, яка допускається законом лише як виняток, але стосується деяких адміністративних справ» [13, 493].

Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів – один із головних напрямів діяльності екологічних спеціалізованих прокуратур. На думку російського вченого Ю.Є. Винокурова, який визначає прокурорський нагляд як самостійний вид державної діяльності, специфіка його змісту обумовлена об'єктом та предметом нагляду. Це перевірка додержання і застосування Конституції, виконання вимог законів, відповідність нормативно-правових актів закону, вжиття заходів щодо усунення правопорушень за допомогою засобів прокурорського реагування, якими наділена законом виключно прокуратура [14, 20].

Інші вчені розглядають предмет прокурорського нагляду як сферу суспільних відносин, на регулювання яких спрямована діяльність прокурора [15, 7], інші – як правові дії [16, 35] або дотримання Конституції, виконання природоохоронних законів, що діють на відповідній території держави, а також дотримання екологічних прав та свобод людини і громадянина піднаглядними суб'єктами, які входять до наглядової компетенції прокурора [17, 89].

Як слушно зазначає В.І. Бабенко, у сфері використання та охорони природних ресурсів предметом прокурорського нагляду необхідно вважати виконання екологічного законодавства на територіях (акваторіях), де розташовані об'єкти державної та комунальної власності, відповідність законам підзаконних актів з питань охорони та використання природних ресурсів, виконання законодавства з питань захисту конституційних екологічних прав і свобод людини та громадянина, інші питання екології, врегульовані законодавством [18, 64].

Проте, на думку інших учених, саме предмет екологічного нагляду відображає практичну діяльність органів прокуратури як функцію, спрямовану на реалізацію суспільного призначення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, зокрема у сфері використання та охорони водних ресурсів [19, 35].

У Законі України «Про прокуратуру» предмет нагляду за додержанням законів щодо використання та охорони водних ресурсів окремо не визначено.

Однак у пп. 8.4. наказу Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №3/2 гн

«Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин» чітко вказано об'єкт, предмет і межі нагляду Дніпровської екологічної прокуратури (на правах обласної) та міжрайонних екологічних прокурорів. До їх компетенції входять питання, що стосуються річки Дніпро, її водосховищ, Дніпровсько-Бузького лиману, їх водоохоронних зон, прибережних захисних смуг [20].

З огляду на викладене вище можна констатувати, що чим ширше буде визначено в галузевому наказі предмет прокурорського нагляду за додержанням та застосуванням законів, тим більш об'єктивно й повно будуть передбачені у законодавстві межі застосування повноважень прокурором.

Варто погодитись із думкою В.Г. Бесарабова, який під поняттям «межі прокурорського нагляду» визначає законодавче обмеження повноважень прокурора та наводить критерії, що характеризують ці межі: 1) перелік установ, за якими здійснюється нагляд, тобто об'єкти нагляду; 2) сукупність актів, нагляд за виконанням яких покладений на прокурорів; 3) характер наглядових дій прокурорів; 4) межі реалізації обов'язків прокурорів у разі виявлення обставин, що сприяють порушенням законів; 5) характер втручання прокурорів у діяльність установ, посадових осіб у процесі реагування на виявлення порушень законів [21, 317–318].

Однак слід додати до виділених ученим критеріїв недопущення у діяльності прокурорів підміни органів державного нагляду (контролю), уникнення дублювання їхніх функцій. З цієї позиції виходить, що державні органи повинні здійснювати контроль (нагляд) за додержанням законів різними суб'єктами господарювання або іншою діяльністю, тоді як мета прокуратури – нагляд за цими державними органами [22, 17].

Наведене вище засвідчує, що об'єкт та предмет органів державного контролю не можна порівнювати з прокурорським наглядом за додержанням і застосуванням законів, оскільки одночасно із прокурорським наглядом діють спеціальні органи екологічного контролю, які постійно здійснюють державний контроль за додержанням законів та відомчих актів, що стосуються охорони навколишнього природного середовища.

Деякі вчені об'єктом контролю у державному управлінні вбачають того, хто є учасником управлінських правовідносин, тобто того, хто їх породжує, змінює та припиняє, створюючи своїми діями

юридичні факти. Такими є відповідні підконтрольні структури, юридичні та фізичні особи [23, 82]. Із зазначеним твердженням можна погодитись, адже контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища у тій чи іншій формі здійснюють практично всі органи держави, що приймають рішення з питань охорони довкілля, екологічної безпеки, використання природних ресурсів.

На думку М.С. Шалумова, предметом державного контролю є оперативна діяльність підконтрольних об'єктів (державних та місцевих органів, суб'єктів господарювання, громадян) з фактичного виконання законів, підзаконних нормативних актів, інструкцій, правил, нормативів, стандартів тощо, а також кількісні та якісні результати цієї діяльності, доцільність застосування засобів та способів виконання ними своїх обов'язків [24, 83].

Таким чином, підсумовуючи наведені точки зору щодо змісту категорій об'єкта та предмета прокурорського нагляду, необхідно зазначити наступне.

Сьогодні створено Дніпровську екологічну прокуратуру як єдину спеціалізовану прокуратуру, що здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері використання та охорони водних ресурсів на прибережних територіях річки Дніпро і його приток.

Об'єкти прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері використання та охорони водних ресурсів визначено у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру». Це Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи державного і господарського управління та контролю, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві Ради, їх виконавчі органи, військові частини, політичні партії, громадські організації, масові рухи, підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадові особи та громадяни.

Предмет наглядових перевірок – додержання і застосування Конституції України та законів юридичними і фізичними особами у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Розкриття змісту понять об'єкта та предмета прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері використання та охорони водних ресурсів сприяє визначенню компетенції Дніпровської екологічної прокуратури, що полягає у здійсненні її діяльності в межах річки Дніпро, її

водосховищ, Дніпровсько-Бузького лиману, їх водохоронних зон і прибережних захисних смуг.
Зміст об'єкта та предмета органів державної влади (екологічного контролю) визначається

з урахуванням їхніх повноважень щодо дотримання законів суб'єктами господарювання та іншої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Николаева Л. О. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля / Л. О. Николаева // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – М., 1975. – С. 164–166.
2. Курило М. П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10: «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М. П. Курило. – Х., 1998. – 18 с.
3. Михайленко О. Р. Прокуратура України: підруч. / О. Р. Михайленко. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.
4. Грошевой Ю. М. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля в системе АПК: учеб. пособ. / Ю. М. Грошевой, Д. И. Пышнев. – К.: НМК ВО, 1992. – 72 с.
5. Забезпечення прокурором законності надзоростанування (теорія та практика прокурорського нагляду): навч. посіб. / [Козьяков І. М., Корнякова Т. В., Середя Г. П.]; за ред. Т. В. Корнякової. – К.; Х.: Харків юридичний, 2006. – 424 с.
6. Сухарев А. Я. Прокурорский надзор: учеб. для вузов / А. Я. Сухарев. – [2-е изд.]. – М.: НОРМА, 2008. – 384 с.
7. Работа прокурора по общему надзору: вопросы общей методики / [Берензон А. Д., Мелкумов В. Г.]; под ред. А. Д. Берензона. – М.: Юридическая литература, 1974. – 144 с.
8. Клочков В. Об'єкт, предмет, межі прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та інтересів держави / В. Клочков // Вісник прокуратури. – 2011. – №1. – С. 44–51.
9. Кириченко В. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 264 с.
10. Водний кодекс України: закон України від 6 червня 1995 року №244 // Відомості Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>
11. Екологічне право України: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закладів / [Гетьман А. П., Шульга М. В., Попов В. К. та інші]; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – 382 с.
12. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года №74-ФЗ // Государственная Дума; Федеральное Собрание Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru>
13. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы: Прокуратура на Западе и в России / Н. В. Муравьев. – М.: Университетская типография, 1889. – Т. 1. – 552 с.
14. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю. Е. Винокурова. – [6-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Экзамен, 2004. – 544 с.
15. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды: учеб. пособ. / А. Ю. Винокуров, В. П. Виноградов. – М.: МНЭПУ, 1996. – 207 с.
16. Сопраньков Г. А. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране природы (Общий надзор): дисс. ... кандидата юрид. наук: 12.00.09 / Г. А. Сопраньков. – Свердловск, 1980. – 192 с.
17. Кириченко С. Г. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства: дисс. ... кандидата юрид. наук: 12.00.11 / С. Г. Кириченко. – Екатеринбург, 2003. – 182 с.
18. Бабенко В. І. Нагляд прокуратури за дотриманням законодавства органами екологічного контролю / В. І. Бабенко // Вісник прокуратури. – 2002. – №2. – С. 63–68.
19. Козьяков І. М. Методологічні аспекти предметизації прокурорського нагляду / І. М. Козьяков // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – №4. – С. 31–37.
20. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин: наказ Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №3/2 гн // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gr.gov.ua>
21. Бессарабов В. Г. Прокуратура России в системе государственного контроля / В. Г. Бессарабов. – М.: НИИ Прокуратуры, 1999. – 456 с.
22. Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора / В. Васюшкин // Законность. – 2010. – №11. – С. 15–19.
23. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: моногр. / В. М. Гарашук. – Х.: Фоліо, 2002. – 173 с.
24. Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М. С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – №1. – С. 79–85.

Кристина КУРСЬКА

**ОБ'ЄКТ І ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ
У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ**

Резюме

У статті розкриваються особливості змісту понять «об'єкт» та «предмет» прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері використання та охорони водних ресурсів з метою розмежування компетенції органів екологічного контролю та визначення меж застосування повноважень Дніпровської екологічної прокуратури.

Кристина КУРСКАЯ

**ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ**

Резюме

В статье раскрываются особенности содержания понятий «объект» и «предмет» прокурорского надзора за соблюдением и применением законов в сфере использования и охраны водных ресурсов с целью разграничения компетенции органов экологического контроля и определения пределов применения полномочий Днепровской экологической прокуратуры.

Krystyna KURSKA

**OBJECT AND PURPOSE OF THE SUPERVISION FOR THE PROTECTION
OF WATER RESOURCES**

Summary

The article deals content features of the «object and the subject» of supervision of the observance and application of laws for protection of water resources, for the purpose of separation of environmental control and determine extent of powers Dnipro environmental prosecutors.