



С.В. Таранушич,
здобувач
(Академія адвокатури України)
(Науковий керівник доктор юридичних наук
М.І. Іншин)

Правове регулювання діяльності органів природоохоронної прокуратури

Ключові слова: прокурорський нагляд, охорона навколишнього середовища, організація роботи прокуратури.

Правовідносини щодо здійснення прокурорського нагляду за охороною довкілля завжди пов'язані з інтересами їх учасників. У зв'язку з цим важливим є забезпечення належного їх правового регулювання. При цьому характер правового регулювання має визначатися з урахуванням двох цілей, з одного боку — чіткого закріплення повноважень органів прокуратури, що дає змогу повно та ефективно виконувати покладені на них завдання, функції та реалізувати надані права у сфері нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього середовища, з іншого — забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів учасників досліджуваної групи правовідносин.

Питання правового регулювання діяльності органів природоохоронної прокуратури досліджували В. Бабенко, В. Виноградов, М. Гошовський, Ю. Жарков, Е. Жевлакова, В. Зуєв, Т. Мирзаєв, М. Руденко, О. Черв'якова та ін. Але, беручи до уваги складність досліджуваної проблеми, вона ще залишається дуже актуальною.

Термін “регулювання” походить від латинського слова “regulo” (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь [10, 490]. Тому правове регулювання необхідно розглядати як засіб упорядкування суспільних відносин за допомогою пра-

ва. Аналіз загальнотеоретичних підходів вчених щодо з'ясування сутності категорії “правове регулювання” [1; 2; 5; 6; 9; 10; 11] дав змогу зробити висновок про те, що своєрідність правового регулювання полягає у тому, що воно, по-перше, відповідно до своєї соціальної природи є таким різновидом соціального регулювання, який має цілеспрямований, організований, результативний характер. По-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституційного утворення — регулятора. По-третє, охоплює різні сторони суспільного життя, а юридичної форми набувають основні та найважливіші види суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістової правової наповненості.

Щоб розкрити специфіку правового регулювання діяльності органів природоохоронної прокуратури необхідно визначитись із його сферою, межами, напрямками та механізмом. Так, сфера правового регулювання вказує на те, якою галуззю права регулюється певний вид суспільних відносин. Під сферою правового регулювання ми розуміємо систему суспільних відносин, яка врегульована за допомогою права (правових засобів). В нашому випадку сферою правового регулювання є суспіль-

ні відносини, які складаються з приводу організації та здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства в галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також безпечного для здоров'я і життя громадян довкілля, запобігання негативному впливові господарської діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів і комплексів.

Особливість прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього середовища полягає у тому, що його предмет та об'єкти регулюються правовими нормами багатьох правничих наук, зокрема конституційного, екологічного, адміністративного, кримінального, господарського, земельного тощо. Тому, здійснюючи прокурорський нагляд за додержанням законів про охорону навколишнього середовища, прокурори повинні знати не лише методику та тактику його проведення, а й особливості правового регулювання піднаглядних об'єктів.

Що стосується меж правового регулювання, то під ними в теорії права розуміються "засоби владно-вольового впливу держави в особі її органів на суспільні відносини, поведінку людини" [10, 494]. Межі правового регулювання встановлюють рамки поширення права, оскільки ніхто не буде заперечувати той факт, що врегулювати усі відносини у сфері використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також безпечного для здоров'я і життя громадян довкілля, запобігання негативному впливові господарської діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів і комплексів практично неможливо. Як наслідок, врегульовані правом повинні бути лише ті суспільні відносини, які об'єктивно потребують такого регулювання. Отже, межі правового регулювання встановлюють рамки поширення права на певну групу суспільних відносин, визначають характер впливу права на свідомість і діяльність людини, тобто відмежовують правовий вплив від не правового.

В теорії права до основних напрямів правового регулювання, як правило, відносять: 1) закріплення і охорону нових суспільних відносин; 2) заборону певних суспільних відносин і поведінки; 3) зміну характеру відносин у певній сфері; 4) стимулювання розвитку певних суспільних відносин [10, 494].

До основних напрямів правового регулювання діяльності органів природоохоронної прокуратури ми відносимо: 1) закріплення їх правового статусу (мети, завдань, функцій, обов'язків, повноважень, гарантій та відповідальності); 2) визначення: а) системи суспільних відносин, які охороняються природоохоронним законодавством; б) завдань та принципів законодавства про охорону навколишнього природного середовища; в) об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища як сукупності природних і природно-соціальних умов та процесів, природних ресурсів, залучених в господарський обіг і невикористовуваних в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафтів та інших природних комплексів, природно-заповідного фонду України, здоров'я і життя людей; г) екологічних прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб; г) повноважень органів законодавчої та виконавчої влади (особливо тих, які наділені контрольними повноваженнями в сфері охорони навколишнього середовища), громадських формувань; д) засад здійснення державного обліку об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища; е) основних засад стандартизації і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища; є) підстав та умов використання природних ресурсів; ж) економічних заходів забезпечення охорони навколишнього природного середовища; з) підстав відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; 3) закріплення організаційних та управлінських засад здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів

про охорону навколишнього середовища, зокрема врегулювання таких питань як організаційно-штатна робота в органах природоохоронної прокуратури; кадрове забезпечення природоохоронної прокуратури; планування; внутрівідомчий контроль; прийняття управлінських рішень; інформаційне, фінансове та матеріальне забезпечення діяльності природоохоронної прокуратури; взаємодія та координація.

Специфічною ознакою будь-якого правового регулювання є те, що воно має особливий механізм. Механізм правового регулювання визначається в теорії права як система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, елементами якого є юридичні норми, правові відносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, акти застосування права [7, 150]. О.Ф. Скакун до елементів механізму правового регулювання, зокрема, відносить: 1) принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах; 2) правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації); 3) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; 4) акти застосування норм права [10, 500]. Зазначену структурну побудову елементного складу механізму правового регулювання підтримуємо і ми.

Беручи до уваги те, що в теорії права та у галузевих науках досить послідовно досліджений елементний склад механізму правового регулювання, вважаємо доцільним перейти до безпосереднього розгляду системи нормативно-правових актів, які складають основу правового регулювання діяльності органів природоохоронної прокуратури. В спеціальній науковій літературі пропонуються різні класифікації нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини щодо охорони навколишнього середовища. Так, В.І. Бабенко та М.В. Руденко, за характером нормативно-правових приписів, предмета правового регулювання та цільовою спрямованістю

такі акти орієнтовно класифікують на: а) нормативно-правові акти, які спрямовані на забезпечення реалізації права громадян на охорону здоров'я, зокрема безпечно для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; б) нормативно-правові акти, які закріплюють вимоги забезпечення екологічної безпеки у процесі стандартизації і сертифікації продукції, товарів, послуг тощо; в) нормативно-правові акти, які спрямовані на регламентування екологічної безпеки у процесі реалізації продукції, товарів та захисту прав споживачів; г) нормативно-правові акти, які містять вимоги екологічної безпеки у процесі підприємницької, іншої господарської діяльності; г) нормативно-правові акти, які передбачають вимоги і нормативи екологічної безпеки у процесі охорони праці; д) нормативно-правові акти, які встановлюють вимоги екологічної безпеки при здійсненні інвестиційної, інноваційної, містобудівної та іншої господарської діяльності; е) нормативно-правові акти, які встановлюють комплекс спеціальних вимог щодо забезпечення екологічної безпеки у разі здійснення діяльності в аграрному секторі економіки; ж) нормативно-правові акти, які регламентують забезпечення екологічних вимог, у тому числі вимог екологічної безпеки у надзвичайних ситуаціях; з) нормативно-правові акти, які закріплюють вимоги екологічної безпеки у процесі використання хімічних та інших токсичних, шкідливих і небезпечних речовин, їх сполук, продуктів біотехнологій, інших біологічних агентів, а також мінеральних добрив, у тому числі пестицидів і агрохімікатів; и) нормативно-правові акти, які спрямовані на попередження настання екологічної небезпеки у процесі використання ядерної енергії, поводження з радіоактивними матеріалами і відходами та радіаційний захист населення; і) нормативно-правові акти, які встановлюють еколого-правовий статус органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їхні повноваження в галузі забезпечення екологічної безпеки [3, 43–46].

Підтримуючи думку наведених авторів про те, що “правові приписи щодо забезпечення екологічної безпеки напов-

нюють сьогодні більшість законодавчих і підзаконних актів України і тим самим справляють комплексний, міжгалузевий, наскрізний, універсальний вплив на регламентацію різних правовідносин, що характерно для здійснення прокурорських наглядових заходів у сфері охорони довкілля” [3, 43], хочемо водночас відзначити недосконалість запропонованої ними класифікації нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього середовища (довкілля), що, в першу чергу, пов’язано з тим, що така класифікація не охоплює усі можливі та обов’язкові напрями прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього середовища, тобто наведений у ній перелік нормативних актів не містить усі можливі об’єкти правової охорони навколишнього природного середовища, які визначені у ст. 5 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Крім того, у цій класифікації не йдеться про такі базові для прокурорського нагляду нормативні акти як Конституція та Закон України “Про прокуратуру”, акти Президента та Кабінету Міністрів, а також внутрівідомчі підзаконні нормативні акти Генеральної прокуратури України.

На нашу думку, система нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів природоохоронної прокуратури щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього середовища, являє собою сукупність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які безпосередньо чи опосередковано регулюють їх діяльність. Звідси, вважаємо доцільним усю сукупність нормативно-правових актів у досліджуваній нами сфері класифікувати за такими підставами: 1) за юридичною силою на: а) законодавчі; б) підзаконні нормативні акти; 2) за сферою дії на: а) загальні; б) відомчі; 3) за галузями права на: а) екологічні; б) цивільні; в) кримінальні; г) адміністративні та ін.; 4) за напрямками (об’єктами) прокурорського нагляду на такі, що охороняють: а) земельні ресурси; б) водні ресурси; г) лісові ресурси; г) надра;

д) атмосферне повітря; е) тваринний світ; є) природно-заповідний фонд; ж) зберігання, використання, утилізацію, транспортування відходів; 5) залежно від напрямку організаційно-управлінського забезпечення діяльності природоохоронних прокуратур, зокрема ті, які а) визначають правовий статус природоохоронних прокуратур; б) визначають особливості організаційно-штатної роботи в органах природоохоронної прокуратури; в) особливості кадрового, інформаційного, фінансового, матеріального забезпечення організації діяльності природоохоронних прокуратур; г) визначають субординаційні та реординаційні відносини в діяльності природоохоронних прокуратур, відносини взаємодії та координації, внутрівідомчі контрольно-наглядові відносини та ін.

У широкому розумінні, коли ми використовуємо термін “система нормативно-правових актів”, які регулюють діяльність органів природоохоронної прокуратури, мова йде про Конституцію України, закони та законодавчі акти України, міжнародно-правові акти, нормативні акти Президента України та Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, а також відомчі нормативні акти з питань організації прокурорського нагляду в цілому та за додержанням законів про охорону навколишнього середовища, зокрема у формі наказів, директив, порадників, положень, статутів, правил, інструкцій тощо, які передбачають конкретні форми, напрями та процедуру реалізації цього виду прокурорського нагляду. Звідси ми підтримуємо думку В.І. Бабенка та М.В. Руденка про те, що практично немає такої сфери діяльності, нормативно-правове регулювання якої не зачіпало б забезпечення її з позицій вимог екологічної безпеки, тобто реально у законодавчому процесі простежується процес екологізації багатьох галузей законодавства, який тісно пов’язаний із впровадженням у “тканину” матеріально-правових і процесуально-правових норм і приписів різних вимог, правил і нормативів екологічної безпеки [3, 42–43; 4, 18–24].

Важливе значення для здійснення нагля-

ду за додержанням законів про охорону навколишнього середовища мають роз'яснення, що містяться в постановах Конституційного Суду України, Пленуму Верховного Суду України, Президії Вищого господарського суду України з питань застосування екологічного законодавства, і які у зв'язку з цим надають офіційні, а отже і обов'язкові для застосування роз'яснення з екологічних питань [7; 8]. Однак слід зазначити, що тлумачення норм права не містить самостійних норм права. Воно лише встановлює зміст і сферу дії акта, якій піддається тлумаченню, права і обов'язки суб'єктів права, вказує, як зміна умов, поява нових фактів впливають на застосування норми права тощо.

Підводячи підсумок, вважаємо доцільним **правове регулювання діяльності органів природоохоронної прокуратури** визначити як юридичний вплив держави за допомогою нормативно-правових актів та інших засобів юридичної техніки на суспільні відносини, які виникають з приводу визначення їх правового статусу, організаційної структури, а також правових, економічних та соціальних основ організації охорони навколишнього природного середовища органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, контролюючими і правоохоронними органами, та відповідних нормативів (стандартів) у цій сфері.

Список літератури:

1. *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2-х т. — М.: Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — 360 с.
2. *Алексеев С.С.* Теория права. — М.: БЕК, 1994. — 224 с.
3. *Бабенко В.І. Руденко М.В.* Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: — К.: Ін Юре, 2005. — 408 с.
4. Загальна декларація прав людини: Прийнято резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. — 2-е вид. — К.: Юрінформ, 1992.
5. Загальна теорія держави і права / За редакцією В.В. Копейчикова. — К.: Юрінком, 1997. — 320 с.
6. *Комаров С. А.* Общая теория государства и права: Изд. 2-е, испр. и доп. — М.: Манускрипт, 1996. — 312 с.
7. Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. № 3 // Офіційний сайт Верховної Ради України. — www.rada.kiev.ua.
8. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. № 17 // Офіційний сайт Верховної Ради України. — www.rada.kiev.ua.
9. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави. — К.: Юрінком Інтер, 1994. — 236 с.
10. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
11. Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. — 640 с.

РЕЗЮМЕ

В статті автор розглядає питання о сфері, границях, напрямленнях и механизме правового регулювання діяльності природоохоронної прокуратури. Проводиться класифікація нормативно-правових актів, которые регулируют деятельность природоохоронної прокуратури, предлагаються рекомендації по совершенствованию ее деятельности.

SUMMARY

The article tackles the issues of sphere, limitations, directions and the mechanism of legal regulation of the activities of environmental Prosecutor's Office. The classification of regulatory documents regarding the activities of environmental protection prosecutor's office are represented in the article. The recommendations concerning its improvement make it practical.

*Рекомендовано кафедрою
кримінального процесу та криміналістики*

Подано 01.02.07