

УДК 343.163: 349.6

Кобець О.В.

ПРОБЛЕМИ НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ДОДЕРЖАННЯ ЗАКОНІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ОХОРОНУ ДОВКІЛЛЯ

У науковій статті автор розглядає проблему повноважень прокурора у сфері додержання законів, спрямованих на охорону довкілля. Вказує в яких напрямках здійснюється прокурорський нагляд та дає рекомендації щодо удосконалення практики цього нагляду.

Ключові слова: прокурор, повноваження, охорона довкілля, злочин, відповідальність.

Охорона довкілля, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини - невід'ємна умова сталого розвитку України.

Одним із прав, що гарантовані у статті 50 Конституції України, є „ право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена”. Для України , як ні для якої іншої країни світу , існування такої норми в основному Законі є глибоко усвідомленим, оскільки, насамперед , пов'язано зі страшною трагедією планетарного масштабу – Чорнобильською катастрофою, подолання наслідків якої визнано конституційним обов'язком держави України.

Слід відмітити, що близько 15% території України з населенням понад 10 мільйонів людей знаходиться у критичному стані. На сьогоднішній день антропогенне й технічне навантаження на навколишнє природне середовище в кілька разів перевищує відповідні показники в розвинених країнах світу, і продовжує рости. Тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років, у той час як, наприклад, у Швеції тривалість життя становить 80 років, а у найближчого нашого сусіда – Польщі – 74 роки. Значною мірою це пояснюється антропогенним навантаженням на навколишнє природне середовище. Зокрема його забрудненням підприємствами, головним чином гірничодобувної, металургійної, хімічної промисловості, енергетичного сектору. В Україні найвищий у Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубки лісів. Водні об'єкти забруднені сполуками важких металів, азоту, сульфатами, нафтопродуктами й фенолами. Витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники Франції в 2,5рази, Німеччини й Великої Британії – у 4,3 рази. На сьогоднішній день в державі накопичено понад 35 млрд. тонн відходів.

В сучасних умовах нагляд за додержанням законодавства про охорону довкілля є одним з найважливіших напрямів в діяльності органів прокуратури.

Згідно положень ст.121 Конституції України прокуратура здійснює нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів. Своєю діяльністю прокуратура затверджує законність та зміцнює порядок в різних сферах людського життя, в тому числі й екологічній. Цей напрямок діяльності прослідковується надалі в Законі України „Про прокуратуру”.

На виконання цього прокурори зобов'язані:

використовувати весь арсенал правових засобів для сучасного та повного виявлення, припинення порушень законодавства про охорону навколишнього середовища, усунення наслідків;

здійснювати передбачені законом заходи відносно відшкодування нанесеної шкоди;

притягати до відповідальності, в тому числі кримінальної, винних осіб, переслідуючи тим самим одну мету - усунення порушення законодавства в сфері охорони навколишнього середовища і як наслідок - оздоровлення навколишнього природного середовища.

Тематикою прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів протягом тривалого часу займалися науковці. В Україні нею займалися такі вчені: Ю.Грошевий, Л.Давиденко, В.Долежан, В.Зеленецький, М.Косюта, І.Козьяков, О.Михайленко, М.Мичко, М.Руденко, Г.Середа, Ю.Шемшученко та інші.

Згідно за ст.20 Закону України „Про прокуратуру” при здійсненні прокурорського нагляду за дотриманням та правильним застосуванням законів прокурор має право: безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити в приміщення органів державної влади і органів державної влади і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ незалежно від форм власності, підпорядкування та приналежності. В таких випадках не потрібна особлива перепустка. Прокурор має право доступу до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою і таких, які є комерційною чи конфіденційною інформацією. П. 3 ст. 20 Закону України „Про прокуратуру” передбачає можливість залучення до перевірок фахівців.

Однак впливає проблема взаємовідносин між прокуратурою та численними владними контролюючими структурами. У прокурорському середовищі давно сформована концепція перенесення «центру тяжіння» при здійсненні нагляду на те, як ці контрольні структури виконують покладені на них обов'язки. Це докорінно розв'язало б питання фактів підміни та дублювання прокуратурою контролюючих органів. Не дарма на законодавчому рівні прописано, що «Прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.»

Необхідно встановити ефективну взаємодію з іншими контролюючими органами. Т. Корнякова у своїй науковій роботі виділяє 2 форми такої взаємодії: процесуальна та непроцесуальна. Процесуальна форма - це реалізація повноважень, спрямованих на виявлення порушень закону, у межах прокурорського-наглядових відносин з органами позавідомчого контролю. Непроцесуальні форми взаємодії - це взаємний обмін інформацією, підготовка спільних узагальнень практики прокурорської та контрольної

діяльності, виступи прокурорів на засіданнях сесій місцевих рад, спільне проведення органами прокуратури та контрольними органами перевірок та інше.

Існують непоодинокі випадки, коли саме посадовими особами контролюючих органів, наприклад санітарно-епідеміологічної служби, допускаються порушення вимог законодавства. А саме статей 10, 41, 42, 46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» під час надання позитивних висновків щодо розміщення або реконструкції об'єктів, при здійсненні контролю за дотриманням підприємствами законодавства про охорону атмосферного повітря. Так, наприклад, у позитивному висновку санітарно-епідеміологічної служби міста Новомосковська Дніпропетровської області за проектом «Дробильний цех лабораторії НКГП» не зазначено клас небезпеки забруднюючої речовини, яка викидається у повітря робочої зони. У службі відсутня інформація про підприємства, які здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Як наслідок, перевірки на цих підприємствах майже не проводяться. Слід зауважити, що подібні прояви порушень екологічного законодавства можуть мати місце не тільки в Дніпропетровській, а й в інших областях.

Прокурорський нагляд за дотриманням законів у сфері екології України здійснюється нині у двох основних напрямках:

аналіз та оцінка екологічного стану в країні;

аналіз та оцінка стану законності у сфері екології.

В теперішніх умовах, що склалися нині, будь-яке послаблення прокурорського нагляду в сфері охорони навколишнього середовища тягне за собою украй негативні наслідки. Один з прикладів: У порушення вимог статей 8, 9 Закону України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Чернівецькій областях не переглянуто категорії зависності гірських лісів, не застосовуються природозберігаючі технології, повітряно-трелювальні установки, повільно розширюється мережа лісових доріг з твердим покриттям. Такі порушення виявлені, наприклад, на підприємствах Львівської області у Дрогобицькому, Старосамбірському, Славському, Сколівському, Турківському районах. Лише за втручанням прокурорів розробку цих лісів було припинено, а винні посадові особи були притягнуті до адміністративної відповідальності.

Кінцевою метою здійснення прокурорського нагляду є досягнення екологічної безпеки – це такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових заходів, вінцем яких можна визначити саме прокурорський нагляд. Для її забезпечення статтею 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» надється право органам прокуратури звертатися до суду із заявами про припинення екологічно небезпечної діяльності підприємств. Таке право є надається законом виключно прокурору. Застосувати це право довелося прокуратурі Донецької області.

Згідно даних прес-служби прокуратури Донецької області протягом 2007 року підприємствам металургійної, хімічної, вугільної промисловості було забрано більше 2 млрд. куб. м. води, а у водні об'єкти скинуто більше ніж 1,5 млрд. куб. м. стоків. Все більшого занепокоєння викликає стан Азовського моря, на котрий негативно впливають металургійні підприємства міста Маріуполь. Контролюючи органи обмежуються лише фіксуванням забруднення моря, не приймаючи заходів до його припинення.

З урахуванням цього прокуратура Донецької області звернулася з позовом в Донецький окружний адміністративний суд про примус Державного управління охорони навколишнього середовища припинити право спеціального водокористування підприємства «А.» на викид забруднених вод до Азовського моря. Однак в задоволенні позовних вимог було відмовлено. Така ж була відповідь й апеляційним адміністративним судом, тому було спрямовано скаргу у Вищий адміністративний суд України.

У лютому 2008 року за вимогою прокуратури Держуправління призупинило дію дозволу на спеціальне водокористування ВАТ «А.» в частині викиду промислових вод до Азовського моря. Однак Донецький окружний адміністративний суд задовольнив позов підприємства і скасував рішення Держуправління. У зв'язку з цим прокуратурою області було подано скаргу в Донецький адміністративний апеляційний суд.

До цього ж підприємства Маріупольською міжрайонною природоохоронною прокуратурою заявлено 2 позови в господарський суд про відшкодування збитків, спричинених забрудненням Азовського моря на загальну суму більше ніж 600 тис. грн.

Розповсюдженими залишаються випадки викидів підприємствами промислових вод з перевищенням встановлених концентрацій забруднюючих речовин, несвоєчасного отримання дозволів на спеціальне водокористування, відсутність первинного обліку отриманих вод та стоків. Не всіма водокористувачами своєчасно вноситься плата за забруднення водних ресурсів.

Прокурорські перевірки показали, що контролюючими природоохоронними органами на забезпечено належне чином державне контролювання за виконанням вимог водного законодавства. Засновані заходи обмежуються внесенням формальних приписів, притягненням до відповідальності посадових осіб низового рівня, відшкодуванням незначних сум збитків.

При виявленні правопорушень в сфері екологічної безпеки прокурор приймає відповідне рішення щодо застосування певного виду юридичної відповідальності.

Відповідальність в екологічному праві є важливим складовим елементом правового забезпечення раціонального природокористування, відновлення екологічних об'єктів і охорони довкілля, яка, в свою чергу, має на меті покарання винних, припинення і попередження порушень законодавства у галузі природокористування та охорони навколишнього природного середовища, а також поновлення порушених прав власників природних ресурсів і природокористувачів тощо.

Законодавство України встановлює дисциплінарну, адміністративну, цивільну та кримінальну відповідальність за порушення екологічного законодавства.

Дисциплінарна відповідальність являє собою різновид юридичної відповідальності, який настає за еколого-правові проступки, що пов'язані з неналежним виконанням службових обов'язків посадової особи. Законодавство України не

встановлює конкретного переліку дисциплінарних проступків у галузі екології, за які настає дисциплінарна відповідальність. Видами дисциплінарних стягнень згідно зі ст. 147 Кодексу Законів про працю України є догана і звільнення з роботи.

Дисциплінарна відповідальність у сфері екології настає за екологічні правопорушення, вчинені працівником у процесі виконання ним службових обов'язків, встановлених правилами, статутами, положеннями, правилами внутрішнього трудового розпорядку. Така відповідальність може бути застосована до правопорушника лише адміністрацією підприємства або керівництвом фірми, крім керівників структурних підрозділів і головних спеціалістів, які не належать до адміністрації. Так, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 року затверджено Порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців у разі: невиконання або неналежного виконання ними службових обов'язків; перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян тощо. Дисциплінарне стягнення може накладатися за правопорушення незалежно від настання екологічних наслідків, лише за формальним складом, тобто за одним лише фактом вчинення правопорушення.

Адміністративна відповідальність у сфері екології настає за скоєння еколого-правових проступків. Адміністративні стягнення покладаються на юридичних і фізичних осіб, які мають різний статус: посадових осіб, громадян за порушення загальнообов'язкових правил поведінки, загального порядку щодо використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки, встановлених для всіх громадян, незалежно від місця і характеру їх роботи.

Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення адміністративними стягненнями, що застосовуються до винних у порушенні вимог екологічного законодавства, є: попередження; штраф; конфіскація і знарядь і засобів вчинення правопорушення, які є особистою власністю порушника; вилучення незаконно добутих об'єктів природних ресурсів; позбавлення права заняття певним видом діяльності у галузі екології (наприклад, правом полювання).

Адміністративна відповідальність у галузі екології може застосовуватись до винних осіб лише спеціально уповноваженими відповідно до законодавства органами та посадовими особами згідно з їх компетенцією і чітко визначеними повноваженнями. Так, наказом Міністерства аграрної політики України від 6 вересня 2000 затверджені Методичні вказівки про порядок притягнення до адміністративної відповідальності порушників законодавства у сфері захисту рослин, які роз'яснюють порядок притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та громадян у разі порушення ними законодавства України у сфері захисту рослин.

До кримінальної відповідальності притягуються винні особи у скоєнні злочинів, що являють собою найбільшу небезпеку для суспільства і навколишнього природного середовища. Чинний Кримінальний кодекс України визначає більш ніж 20 видів злочинних діянь у галузі екології.

До цивільної (майнової) відповідальності притягуються юридичні і фізичні особи, які внаслідок порушення екологічного законодавства зобов'язані відшкодувати заподіяну ними шкоду у повному обсязі і відповідно до реальної вартості майна на момент заподіяння збитків, а також витрат на поліпшення втрачених у результаті скоєного правопорушення властивостей природних ресурсів. Відповідно до ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року вжиття заходів дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності не звільняє винних осіб від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища і погіршенням стану природних об'єктів та якості природних ресурсів.

За цивільним законодавством під шкодою слід розуміти грошову оцінку негативних для порушника майнових наслідків, які тим відчутніші для нього, чим більші матеріальні і моральні втрати були спричинені через скоєне ним правопорушення. Стосовно екологічних правопорушень і застосування з приводу їх вчинення майнової відповідальності можна говорити не тільки про матеріальні (економічні) підстави – знищення, псування майна громадян і юридичних осіб (наприклад, втрат лісового масиву в результаті незаконної порубки дерев, незаконного вилову чи потрапи в результаті забруднення вод, цінних порід риб), що призводить до матеріальної шкоди. Можна говорити про матеріальну шкоду як підставу застосування майнової відповідальності у галузі екології, оскільки екологічне правопорушення – це порушення особистих немайнових прав громадян суспільства, зокрема щодо забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля, охорони здоров'я, тобто прав, гарантованих Конституцією України. В цьому контексті слід згадати концепцію науковців В. Бабенко та М. Руденко щодо превентивного позову прокурора. В межах нагляду за додержанням екологічного законодавства прокурор має право на звернення до суду з позовом в інтересах держави або окремих категорій громадян. Стаття 37 Закону України «про охорону навколишнього середовища» дублює це право прокурора, встановлюючи предметом позову припинення екологічно небезпечної діяльності. Таке право є монополюючим прокурорським, заяви інших державних органів з цих питань розгляду судом не підлягають. Воно базується на Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого постановою Верховної Ради України 29 жовтня 1992 року.

Визначення стратегії діяльності з удосконалення практики прокурорського нагляду за додержанням екологічного законодавства має ґрунтуватися на двох принципах:

- ця діяльність має розглядатися як пріоритетна для усіх ланок органів прокуратури;
- ця діяльність має здійснюватися узгоджено всією системою органів прокуратури.

Прокурорський нагляд за допомогою системи правосуддя повинен добиватися виконання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єктами природокористування чинного законодавства у галузі охорони довкілля, забезпечивши режим законності, верховенства права та стан екологічної безпеки населення.

Список використаних джерел та література:

1. Конституція України від 28.06.1996р. (із змінами 2004р.)
2. Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991р. (із змінами та доповненнями)
3. Екологічне право України. /За заг. ред. Ю.С.Шемшученка. - К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. -720 с
4. Корнякова Т.В. Прокуратура і органи позавідомчого
5. контролю ,нагляд і взаємодія. - автореферат дисертації на здобуття наукового ступення к.ю.н., ОНЮА, 2004р.
6. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація./ В.І.Бабенко, М.В.Руденко. – К: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. - 408 с.

Кобець А.В. Проблемы прокурорского надзора в сфере соблюдения законов, направленных на охрану окружающей природной среды.

В научной статье автор рассматривает проблему полномочий прокурора в сфере соблюдения законов, направленных на охрану окружающей среды. Указывает в каких направлениях осуществляется прокурорский надзор и дает рекомендации относительно усовершенствования практики этого надзора.

Ключевые слова: прокурор, полномочия, охрана окружающей среды, преступление, ответственность.

Kobets A.V. The problems of prosecutor's supervision over abidance by laws in the sphere of environmental protection.

In the scientific article the author considers the problems of prosecutor's supervision over abidance by laws in the sphere of environmental protection, points out what ways the prosecutor's supervision is realized and gives the recommendations of improving the practice of the prosecutor's supervision.

Key words: public prosecutor, powers, environmental protection, crime, responsibility.

Надійшла до редакції 16.03.2009 р.