

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Золотарьова Н.І.

*кандидат юридичних наук, професор
кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

Розкривається поняття адміністративної діяльності органів прокуратури України у сфері екологічної безпеки, її форми та зміст. З використанням практики органів прокуратури України показана організація їх діяльності, направлена на забезпечення дотримання екологічного законодавства.

The concept of administrative activity of organs of office of public prosecutor of Ukraine opens up in the field of ecological safety, her manners and matter. With the use of practice of organs of office of public prosecutor of Ukraine the shown organization of their activity, sent to providing of observance of ecolaw.

Ключові слова: адміністративна діяльність, Прокуратура України, використання надр.

Актуальність дослідження. Законодавство України приводиться до європейських стандартів. Особливої уваги у цих умовах заслуговує правове регулювання організації прокуратури, визначення форм і методів її діяльності в екологічній сфері. Окремого дослідження потребує адміністративна діяльність її органів, спрямована на забезпечення дотримання екологічного законодавства.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні змісту адміністративної діяльності органів прокуратури України.

В юридичній літературі нашої держави, так само як і в інших державах СНД, як правило, термін адміністративна діяльність пов'язують з функціонуванням органів внутрішніх справ. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, пише І.П.Голосніченко, - це урегульована нормами адміністративного права їх виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями [1, 376]. Аналогічне визначення даного поняття дається в підручнику, підготовленому Національною академією внутрішніх справ в 2012 році, за виключенням того, що її об'єктом передбачено також права і інтереси юридичних осіб [2, 6-7]. В інших сферах діяльності органів держави адміністративна діяльність як вид правоохоронної діяльності в основному не розглядається. Однак потрібно було б сказати, що майже всі органи влади здійснюють виконавчу владну діяльність особливо щодо організації внутрішньої діяльності. Прокуратура України не є виключенням. Вона здійснює правову внутрішньо-організаційну діяльність та ще й, крім того, її призначенням є здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів. Стаття 19 Закону України від 05.11.1991 р. N 1789-XII «Про прокуратуру» передбачає предмет такого нагляду і, в тому числі, додержання законів, що стосуються охорони навколишнього середовища. Прокурорський нагляд здійснюється за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами, як це записано в ст. 1 даного правового акта [3]. Враховуючи, що нагляд є складовою державного контролю, а контроль є функцією державного управління можна прийти до висновку, що в певному сенсі прокуратура здійснює управлінські функції зовнішнього характеру. Для здійснення нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства в структурі Генеральної прокуратури України створено спеціальний відділ, який називається відділ нагляду за додержанням природоохоронного законодавства. Даний відділ виконує обов'язки щодо забезпечення нагляду за додержанням законодавства щодо екологічної безпеки і підтриманням екологічної рівноваги. Крім того, в Україні з'явилася Дніпровська екологічна прокуратура, завданням якої є комплексний нагляд за додержанням екологічного законодавства у басейні ріки Дніпро. Основним завданням цього нового органу є забезпечення комплексного нагляду за додержанням екологічного законодавства у басейні ріки Дніпро. Повноваження Дніпровської екологічної прокуратури поширюються на 10 регіонів: місто Київ, Дніпропетровську, Запорізьку, Київську, Кіровоградську, Миколаївську,

Полтавську, Херсонську, Черкаську та Чернігівську області, територією яких протікає Дніпро, адже екологічне оздоровлення басейну Дніпра є одним з найважливіших завдань економічного і соціального розвитку та природоохоронної політики держави. Наказом Генерального Прокурора України від 04.10.2011 р. № 173 ш, у структурі та штатному розписі Дніпровської екологічної прокуратури було створено Дніпропетровську міжрайонну екологічну прокуратуру, на яку покладено здійснення правозахисної діяльності, протидії корупції та злочинності у сфері охорони та збереження водних ресурсів ріки Дніпро, її водосховищ і водоохоронних зон на території Дніпропетровської області. Цим же правовим актом у структурі Дніпровської екологічної прокуратури утворено Київську міжрайонну екологічну прокуратуру, на яку покладено здійснення правозахисної, представницької діяльності, протидії корупції та злочинності у сфері охорони та збереження водних ресурсів ріки Дніпро, Київського та Канівського водосховищ, водоохоронних зон, прибережних захисних смуг на території Київської, Чернігівської областей та у місті Києві. Зокрема до компетенції Київської міжрайонної екопрокуратури відноситься водокористування та збереження вод (забір, водопостачання, скиди); надання у власність, користування, вилучення, зміни цільового призначення земель водного фонду; додержання водоохоронного та екологічного законодавства в діяльності фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, а також суб'єктів господарювання, які здійснюють скиди безпосередньо у ріку Дніпро, Київське та Канівське водосховища; 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 безпосередньо у ріку Дніпро, Київське та Канівське водосховища, виконання антикорупційного законодавства тощо.

Для організації роботи прокуратури щодо нагляду за виконанням законів у сфері природоохоронної діяльності районній (міський) прокуратурі на даній ділянці залежно від обсягу роботи закріплюється один або декілька працівників, що здійснюють нагляд за виконанням законів і законністю правових актів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища. Звичайно наглядом у даному напрямі у районній (міський) прокуратурі курирує сам прокурор району. Це підвищує відповідальність підлеглих працівників за стан справ у природоохоронній сфері.

Робота прокурора із нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства здійснюється на плановій основі. Районні (міські) прокуратури планують свою роботу відповідно до планів і завдань Генпрокуратури, а також залежно від потреб зміцнення законності на піднаглядних об'єктах.

Планами роботи передбачається узагальнення матеріалів прокурорської практики, проведення перевірок, у тому числі за участю фахівців; вивчення правозастосовної практики, практики принесення протестів, пред'явлення позовів, що дозволяє, по-перше, судити про якість роботи і допущених помилок, а по-друге, вчасно вживати заходів щодо їх усунення. При плануванні залишаються резерви для внесення коректив у план внаслідок невідкладних необхідних для здійснення заходів. Щоб належним чином організувати роботу впроваджуються в практику позитивний досвід, розроблені вченими рекомендації з удосконалювання стилю й методів роботи прокуратури.

Підсумки наглядової роботи враховуються в статистичному звіті про роботу прокурора. Аналіз статистичної інформації про роботу прокурора дозволяє звірити підсумки прокурорської діяльності в сфері дотримання екологічного законодавства з виконанням вимог Генерального прокурора про пріоритети в нагляді; вчасно вживаються заходи до корекції планів.

Правовими формами виявлення правопорушень у сфері екології та реагування на них є наглядова перевірка, координація діяльності державних органів в боротьбі з правопорушеннями, розгляд заяв і скарг, протести, приписи, подання та постанови прокурора.

Основним правовим засобом виявлення й усунення правопорушень екологічного законодавства є наглядова перевірка.

У теорії й на практиці розрізняють кілька видів прокурорських перевірок: цільові; комплексні; наскрізні; спільні. За обсягом розв'язуваних завдань перевірки діляться на цільові й комплексні. Цільові перевірки націлені на перевірку конкретного повідомлення або окремого нормативного акту, а комплексні — на всебічне дослідження однієї або декількох груп питань у сфері дотримання екологічного законодавства, наприклад виконання законів нормативних актів щодо екології басейну Дніпра.

Наскрізні перевірки, як правило, проводяться тоді, коли виникає необхідність простежити виконання законодавства зверху вниз, у рамках єдиної правової сфери, одного відомства — від республіканського рівня до міст і районів. До проведення таких перевірок прибігають у

випадках, коли необхідно скласти цілісне уявлення з виконанням певної групи природоохоронних законів, а також тоді, коли іншим способом не можна з'ясувати, який рівень виконавчої влади не забезпечив належне виконання законів, направлених на охорону навколишнього природного середовища.

Спільними називають перевірки, здійснювані за участю контролюючих органів. Спільні дії проводяться в рамках координації діяльності правоохоронних органів за самостійними планами і при керівному впливі прокурора. Суб'єкти координації виконують властиві їхньої компетенції завдання. Перевірки за участю фахівців — це наглядова дія, при якій прокурор, використовуючи надане законом право, залучає фахівця для розв'язання суто наглядових завдань. У цьому випадку фахівець виконує завдання прокурора.

Перевірки проводяться на підставі інформації прокуратури про факти порушення закону, що вимагають прийняття заходів прокурором. Перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів — також з власної ініціативи прокурора. Прокуратура не підмінює органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

З метою перевірки результативності актів прокурорського нагляду проводяться так звані контрольні перевірки на тому самому об'єкті по закінченні часу, необхідного для вживання заходів щодо усунення порушень законів і обставин, що їм сприяють.

Основними етапами проведення наглядової перевірки є:

а) підготовка до її здійснення, що включає в себе вивчення необхідного законодавства; аналіз наявних у прокуратурі матеріалів попередніх перевірок, актів прокурорського нагляду; консультації з фахівцями, колегами; складання плану проведення перевірки; визначення її тривалості, строків її початку й закінчення, послідовності здійснення окремих наглядових дій;

б) проведення перевірки на конкретному об'єкті. Як правило, прокурор завчасно сповіщає про майбутню перевірку керівника, погодить із ним час її проведення, а по закінченню перевірки знайомить керівника піднаглядного об'єкта з її результатами;

в) складання довідки й документів прокурорського реагування по закінченню перевірки.

У ході перевірки прокурор використовує найрізноманітніші способи виявлення порушень природоохоронних законів, установлення осіб, що їх вчинили. Прокурор повинен повною мірою використовувати надані йому законом повноваження для того, щоб перевірка була повна, об'єктивна, її висновки аргументовані з посиланнями на належний закон, не допускали невизначеності, двозначності.

Однією із форм організаційної діяльності прокуратури є Координація діяльності органів щодо боротьби із злочинністю. Цілеспрямованості нагляду служить добре налагоджений обмін інформацією з органами позавідомчого контролю, а також використання статистичної звітності про контрольну роботу таких органів, як Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України [4], податкової інспекції, антимонопольні органи тощо. Згідно до статті 10 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність в боротьбі з екозлочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки та інших правоохоронних органів. У цілях забезпечення координації діяльності цих органів, прокурор скликає координаційні наради, організує робочі групи, витребує статистичну та іншу необхідну інформацію, а також бере участь в організації нарад дорадчих органів при Президентові України.

Згідно до ст.12 Закону України «Про прокуратуру» Прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Прокурор проводить особистий прийом громадян. Прийняте прокурором рішення може бути оскаржено вищестоящому прокурору або до суду. Після прийняття рішення за скаргою Генеральним прокурором України провадження в таких скаргах в органах прокуратури припиняється, однак захист прав громадян і суспільства на цьому не закінчується. Адже гарантією захисту прав є судова система держави і навіть на дії Генерального прокурора людина має право подати позов до адміністративного суду.

Крім того, згідно із законом прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами.

Згідно з Законом України «Про прокуратуру» прокурор має право приносити протести у випадках виявлення порушення закону при виданні правових актів державним органом, громадською організацією або посадовою особою. Протест вноситься суб'єктам правовідносин, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Прокурор також має право вносити приписи і подання. У разі порушення закону посадовою особою або громадянином прокурор, його заступник, залежно

від характеру порушення закону, виносить мотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо цих осіб. Постанова про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлено законом. Так, наприклад, за 2010 рік у сфері нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства в Україні розглянуто і вжито наступних заходів: внесено 15,2 тис. приписів і подань, задоволено 9,2 тис. протестів, за документами прокурорського реагування до відповідальності притягнуто майже 23 тис. посадових осіб, у тому числі 6,5 тис. посадовців органів контролю, відшкодовано 207,7 млн. грн. До суду направлено 896 кримінальних справ [5, 46-47].

Виходячи з аналізу, здійсненого в цій статті, можемо зробити висновок, що адміністративна діяльність прокуратури в екологічній сфері – це її внутрішня і зовнішня організаційна діяльність, спрямована на запобігання порушенням природоохоронних законів та реагування на вчинені адміністративні правопорушення в галузі охорони природи та раціонального використання надр.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [За ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Вид-во "Юридична думка", 2007–2009. – Т. 1: Загальна частина. – 2009. – 600 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посіб., Вид. 3 доопрац. / за заг. ред. В.В.Коваленка. К.; КНТ, 2011. – 512 с.
3. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 N 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – N 53. – Ст. 793.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
5. Нагляд за додержанням природоохоронного законодавства // Генеральна прокуратура України, Головне управління нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод та захисту інтересів держави. Спеціальний випуск за підсумками роботи за 2010 р. К.: ГПУ, 2010. – 50 с.