

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОКУРАТУР В УКРАИНЕ

К. КУРСКАЯ,

юрист 2 класса, аспирант кафедры организации работы и управления в органах прокуратуры Национальной академии прокуратуры Украины

SUMMARY

The modern consisting of water resources of Ukraine needs require guard. With the purpose of providing of legality in the branch of the use and guard of water resources, maintain of ecological laws of people and citizen, state and public interests, operates the specialized Dnepr ecological office of public prosecutor is created. Basic problem which organization of complex supervision is by the observance of ecological legislation there is Dnepr on territory of river basin which served as the study of peculiarities of legal regulation of environmental prosecutors in Ukraine.

Keywords: protection of water resources; supervision of the prosecution; environmental prosecutor.

Современное состояние водных ресурсов в Украине нуждается в немедленной охране. С целью обеспечения законности в сфере использования и охраны водных ресурсов, защиты экологических прав человека и гражданина, государственных и общественных интересов функционирует Днепровская экологическая прокуратура, основная задача которой является организация комплексного надзора за соблюдением экологического законодательства на территории бассейна реки Днепр, что и послужило изучению особенностей правового регулирования деятельности экологических прокуратур в Украине.

Ключевые слова: охрана водных ресурсов; прокурорский надзор; экологические прокуратуры.

Постановка проблемы. Органы прокуратуры выступают конституционным гарантом обеспечения соблюдения и применения законов во всех сферах деятельности государства в отличие от контрольных функций других государственных образований, которые в современных условиях развития общества по различным причинам стали малоэффективны или осуществляются эпизодически. Соответственно прокурорско-надзорная деятельность является постоянной и системной. Особенно выразительно она проявляется в работе специализированных прокуратур при организации прокурорского надзора за соблюдением и применением законов в сфере охраны окружающей природной среды [1, с.11].

Актуальность темы. Вопросам развития прокурорского надзора за соблюдением и применением законов в сфере окружающей природной среды уделяли внимание отечественные и российские ученые, такие как В.И. Бабенко, Ю.Е. Винокуров, В.П. Виноградов, В.Н. Гарашук, О.Б. Галкин, А.В. Головкин, Е.М. Жевлаков, М.В. Краснова, И.Н. Козьяков, Т.Р. Мирзаев, С.В. Таранушич, Н.В. Руденко, В.А. Солдатов, В.В. Сухонос. При этом, несмотря на их огромный вклад в разработку данной темы, особенности правового регулирования деятельности экологических прокуратур в Украине требуют более подробного изучения, что и стало целью этой статьи.

Цель научной статьи. В первую очередь для этого необходимо ознакомиться с историей создания специализированных прокуратур, особенностями правового регулирования их деятельности и тем, что послужило примером образования экологических прокуратур в Украине. Кроме этого, выяснить причины создания Днепровской экологической прокуратуры, а так же специфику правового регулирования ее деятельности, структуру и компетенцию.

Изложение основного материала исследования. Процесс создания специализированных прокуратур берет начало с ранних этапов формирования института прокуратуры как правоохранительного органа государства.

Как указано в научных источниках, прокурорский надзор в сфере охраны природы, так называемый экологический надзор [2, с. 24], появился с 6 февраля 1989 года, когда Президиум Верховного Совета ССР принял Указ «О структуре прокуратуры Союза ССР». Новая система организации Прокуратуры СССР предполагала наряду с другими управлениями и отделами создание управления по надзору за соблюдением природоохранного законодательства.

Кроме того, в соответствии с п. 7 Постановления Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах относительно экологического оздоровления государства» была расширена сеть природоохранных прокуратур, в том числе и в Украинской ССР [3, с. 153–154]. После чего прокурорский надзор за соблюдением законодательства об охране природы стал одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

Примером в сфере реализации прокурорского надзора за соблюдением природоохранного законодательства стало функционирование Азово-Черноморской межреспубликанской природоохранной прокуратуры, созданной приказом Генерального прокурора СССР от 19 июля 1990 года № 21 и подчинявшейся непосредственно Генеральной прокуратуре Союза ССР. Прокуратура осуществляла надзор за исполнением природоохранного законодательства на территории трёх союзных республик – Украины, России и Грузии, охватывая акватории Черного и Азовского морей от Румынии до Турции [4, с. 21].

Нельзя не отметить опыт создания природоохранных прокуратур в Российской Федерации. Их формирование началось примерно в 1985–1986 годах. Тогда же были созданы Каспийская бассейновая прокуратура (на правах областной), межрайонные прокуратуры на Байкале и другие. Уже к 1991 году их количество значительно увеличилось.

Предпосылкой к созданию в системе органов прокуратуры Украины специализированной экологической прокуратуры послужило изучение позитивного 18-ти летнего опыта Волжской экологической прокуратуры в Российской Федерации.

27 апреля 1990 года приказом Генерального прокурора СССР А.Я. Сухарева была создана первая в России специализированная природоохранная прокуратура как орган, осуществляющий прокурорский надзор за соблюдением законов, направленных на защиту окружающей природной среды и экологических прав граждан, органами власти, местного самоуправления, при-



родоохранными контролирующими органами, предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными в бассейне реки Волга. В настоящее время Волжская экологическая природоохранная прокуратура осуществляет надзор на территории 15 субъектов Российской Федерации Поволжья: от Осташкова, где берет начало великая русская река и находится ее исток, до Астрахани. Прокуратура создана по бассейновому принципу, что в свою очередь дало возможность выработать качественно новый подход к организации прокурорского надзора [5, с. 108].

Со дня провозглашения независимости Украины в пределах конституционно определенных функций на прокуратуру возложены полномочия по организации надзора за соблюдением и применением законодательства.

Согласно ст. 1 Закона Украины «О прокуратуре» городские, районные, межрайонные, районные в городах и другие приравненные к ним прокуратуры как одно из главных звеньев системы ее органов осуществляют на определенной территории надзор за соблюдением и точным применением экологического законодательства. В то же время указанные полномочия, согласно положениям Закона Украины «О прокуратуре» и отраслевых приказов Генерального прокурора Украины, возложены и на природоохранные прокуратуры. Они как разновидность специализированных прокуратур образованы на общих принципах организации деятельности, перед ними поставлены те же задачи, что и перед территориальными органами прокуратуры, они наделены теми же полномочиями, но с учетом специфики объектов надзора [6, с. 5].

Согласно ст. 13 Закона Украины «О прокуратуре» систему органов прокуратуры Украины образуют: Генеральная прокуратура Украины, прокуратуры Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя (на правах областных), городские, районные, межрайонные, районные в городах.

Принимая во внимание то, что любая система состоит из определенного количества взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов [7, с.130], и исходя из понимания предмета надзора, в частности, его нормативно-правового регулирования, систему специализированных прокуратур в Украине образуют: по надзору за соблюдением законов в транспортной сфере, Днепровская экологическая прокуратура (на правах областной), природоохранная и прокуратуры по надзору за соблюдением законов в военной сфере.

Потребность создания экологических прокуратур в Украине возникла в связи с нарушениями водного и земельного законодательства, которые приобрели массовый характер. Это не только загрязнения главной артерии государства – реки Днепр сточными водами, но также и нерациональное использование ее ресурсов, в частности подземных источников, так называемых стратегических запасов. Особо негативное отношение вызывает незаконная застройка прибрежных линий, в следствие которой меняется русло реки, а так же нелегальная хозяйственная деятельность. В последнее время она приобрела еще более негативное влияние на состояние водных ресурсов. Совокупность вышеуказанных факторов приводит к уничтожению уникальной экосистемы Днепра, каскада ее водохранилищ.

Поэтому охрана водных ресурсов Днепровского бассейна сегодня является одним из главных направлений деятельности Генеральной прокуратуры Украины. По инициативе главы государства и во исполнение его поручения приказом Генерального прокурора Украины от 4 ноября 2011 года № 173ш создана Днепровская экологическая прокуратура. Основной ее задачей является защита главной водной артерии государства – Днепра, его прибрежных линий, а значит, обеспечение конституционных прав и свобод граждан Украины, пользующихся ресурсами этой реки [8, с. 5].

В структуру Днепровской экологической прокуратуры, осуществляющей свою деятельность на правах областной, вошли 7 межрайонных экологических прокуратур: Киевская, Кременчугская, Днепропетровская, Запорожская, Херсонская, Очаковская и Черкасская. К их компетенции относится водопользование и сохранение вод; предоставление в собственность, пользование, извлечение, изменение целевого назначения земель водного фонда; соблюдение водоохранного и экологического законодательства физическими и юридическими лицами независимо от форм собственности, подчиненности, а также субъектами хозяйствования; применение законов в деятельности исполнительной власти, местного самоуправления, специально уполномоченных органов, осуществляющих государственный контроль в этих сферах и на объектах; сбросы непосредственно в реку Днепр и ее водохранилища; соблюдение антикоррупционного законодательства [9].

Кроме того, в структуре Днепровской экологической прокуратуры приказом Генерального прокурора Украины от 4 октября 2011 года № 173ш создана

Киевская межрайонная экологическая прокуратура, на которую возложены полномочия по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением и применением законов, представительство интересов граждан или государства в случаях, предусмотренных законом, противодействие коррупции и преступности в сфере охраны и сохранения водных ресурсов реки Днепр, Киевского и Каневского водохранилищ, водоохранных зон, прибрежных защитных линий на территории Киевской и Черниговской областей, а также в городе Киеве.

Полномочия органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением и применением законодательства в сфере охраны окружающей природной среды закреплены в Конституции Украины, Законе Украины «Об охране окружающей природной среды», Законе Украины «О прокуратуре» и конкретизированы в приказах Генерального прокурора Украины от 7 ноября 2012 года № 3гн «Об организации прокурорского надзора за соблюдением и применением законов»; от 4 октября 2011 года № 3/2гн «Об особенностях организации деятельности органов прокуратуры в сферах охраны окружающей природной среды и земельных отношений».

В соответствии с положениями указанных нормативно-правовых актов организация прокурорского надзора в сфере охраны окружающей природной среды осуществляется с учетом статистических и аналитических данных контролирующих, правоохранительных, других государственных органов, сообщений в средствах массовой информации, юридических и физических лиц о нарушениях экологического законодательства.

Более детально компетенция экологических прокуратур конкретизирована в п. 8.4 приказа Генерального прокурора Украины от 4 октября 2011 года № 3/2гн «Об особенностях организации деятельности органов прокуратуры в сферах охраны окружающей природной среды и земельных отношений».

В обязанности Днепровского экологического прокурора и межрайонных экологических прокуроров входит осуществление правозащитной, представительской и другой деятельности в пределах реки Днепр, ее водохранилищ, Днепровско-Бугского лимана, его водоохранных зон, прибрежных защитных линий по вопросам: водопользования и сохранения вод (забор, водоснабжение, сбросы), водных живых ресурсов; соблюдение законодательства по охране водных ресурсов при эксплуатации гидротехнических и водохозяйственных

объектов, в первую очередь повышенной опасности; предоставление в собственности, пользование, извлечение, изменение целевого назначения земель водного фонда; соблюдение водоохранного и экологического законодательства в деятельности на указанной территории физических и юридических лиц независимо от форм собственности, подчиненности и принадлежности; соблюдение законов в деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления, специально уполномоченных органов, которые осуществляют государственный контроль в этих сферах; рассмотрение заявлений и сообщений о подследственных органам прокуратуры преступлениях в сфере охраны природы и земельных отношений, а также о преступлениях, совершенных работниками поднадзорных правоохранительных органов; досудебное расследование по указанной категории уголовных производств; прокурорский надзор и поддержание государственного обвинения по указанным категориям дел; надзор, в пределах компетенции, за соблюдением законов при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях; осуществление производства досудебного расследования, оперативно-розыскной деятельности органами внутренних дел на водном транспорте, Службой безопасности Украины и органами, осуществляющими контроль за соблюдением налогового законодательства; соблюдение антикоррупционного законодательства в указанных сферах.

Одним из главных аспектов нормативного регулирования в практической деятельности являются вопросы о разграничении компетенции между экологическими, транспортными и территориальными прокуратурами с учетом следующих обстоятельств [10, с. 13].

В соответствии с п. 1 приказа Генерального прокурора Украины от 28 декабря 2012 года № 3/1 гн «Об особенностях организации деятельности органов прокуратуры в сфере транспорта» транспортные прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов на железнодорожном, морском, речном, авиационном, трубопроводном, автомобильном транспорте, включая сферу автотранспортного комплекса, городского электротранспорта, в том числе и метрополитена. В то же время, например, преступления, связанные с функционированием водного транспорта или нарушением правил безопасности движения и эксплуатации транспортных средств водного транспорта, может одновременно причинять вред и водным ресур-

сам. В этом случае необходимо в п. 8.4 приказа «Об особенностях организации деятельности органов прокуратуры в сферах охраны окружающей природной среды и земельных отношений» четко определить объекты прокурорского надзора для разграничения компетенции между транспортными и экологическими прокуратурами.

При этом экологические и природоохранные прокуратуры без поддержки территориальных прокуратур не в состоянии полностью выполнять свои функциональные обязанности на всей территории Украины, так как деятельность Днепропетровской экологической прокуратуры по надзору за соблюдением и применением законов осуществляется на территории 10 административно-территориальных единиц Украины (города Киева, Киевской, Черниговской, Полтавской, Черкасской, Кировоградской, Днепропетровской, Запорожской, Николаевской и Херсонской областей).

А это значит, что при создании специализированной экологической прокуратуры по охране водных ресурсов, компетенция которой распространяется на определенную территорию (реки Днепр, ее водохранилища и Днепропетровско-Бугского лимана), были автоматически исключены территориальные прокуроры по осуществлению надзора за соблюдением природоохранного законодательства, в том числе законодательства по охране и использованию вод [11, с. 397]. В целом нужно согласиться с Н. Руденко, который, исследуя данный вопрос, отмечает: «Руководители прокуратур не учитывают того, что создание экологических прокуратур не освобождает территориальные органы от указанного надзора в источниках загрязнения на природных объектах, размещенных на территории функционирования природоохранной или районной прокуратуры» [12, с. 10].

Таким образом, рассматриваемая сфера деятельности экологических прокуратур относительно новая. Существенные нарушения экологического законодательства в сфере нерационального использования водных ресурсов, выбросы вредных веществ в водные объекты без специальных разрешений органов исполнительной власти, незаконное строительство сооружений на заповедных и прибрежных территориях реки Днепр, уничтожение зеленых насаждений, увеличение количества несанкционированных отходов на землях водного фонда, в том числе недостаточно эффективная деятельность специально уполномоченных государственных органов, стали реальной угрозой экологической безопасности страны.

Выводы. С учетом изложенного выше была создана Днепропетровская экологическая прокуратура, деятельность которой направлена на обеспечение законности в сфере использования и охраны вод, восстановление ресурсов Днепра в пределах водохранилищ, Днепропетровско-Бугского лимана, его водоохранных зон, прибрежных защитных линий, а также на законность работы контролирующих органов.

При этом неразрешенными остаются вопросы правового регулирования деятельности экологических прокуратур. А именно: недостаточно разграничена компетенция между природоохранной, экологическими, транспортными и территориальными прокуратурами, не существует четкого распределения объектов прокурорского надзора, а также не определено количество функционирующих контролирующих органов.

С целью повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением и применением законов в сфере охраны водных ресурсов и деятельности Днепропетровской экологической прокуратуры необходимо:

1) усовершенствовать организацию прокурорского надзора путем создания отдельного отраслевого приказа Генерального прокурора Украины «Об организации прокурорского надзора за соблюдением и применением законов в сфере охраны водных ресурсов», который бы учитывал специфику деятельности Днепропетровской экологической прокуратуры; устанавливал четкое разграничение компетенции между природоохранной, экологическими, транспортными и территориальными прокуратурами, а так же порядок проведения проверок на поднадзорных водных объектах и обеспечение законности деятельности контролирующих органов;

2) разработать на уровне Генеральной прокуратуры Украины Положение «О Днепропетровской экологической прокуратуре», в котором определить цель, задачи, функции, полномочия, гарантии деятельности прокуроров и их ответственность, что в свою очередь будет исключать дублирование полномочий органов контроля и надзора во время выполнения задач в сфере охраны водных ресурсов.

Список использованных источников:

1. Лемак Р.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в умовах виконання покарань. Автореф. дис... канд. юрид. наук / Р.В. Лемак



- Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – 2012. – 24с.

2. Руденко М.В. Компетенція природоохоронного прокурора (на допомогу прокурорам) // М.В. Руденко / Право України. – 1992. - № 12. – 23-26с.

3. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: // В.І. Бабенко, М.В. Руденко / Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 408с.

4. Таранушич С.В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури. дис... канд. юрид. наук / С.В. Таранушич – К.: Академія адвокатури України. – 2007. – 217с.

5. Солдатова В.А. Работа Волжской природоохранной прокуратуры // В.А. Солдатова / Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2011. - № 6. – 108-118с.

6. Руденко М. Чи потрібні спецпрокуратури / М. Руденко // Дзеркало тижня. – 2000. - № 31 (304). – 5-11 серпня.

7. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: Монографія // В.В. Сухонос / - Суми: ВТД «Університетська книга». – 2008. – 448с.

8. Голос України газета Верховної Ради України. – від 19 вересня 2012 року. - № 175 (5425).

9. Завдання і функції Дніпровської екологічної прокуратури // Офіційний інтернет-портал Дніпровської екологічної прокуратури: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dep.gov.ua>.

10. Задоренко І., Подкопаєв С. Проблеми розмежування компетенції між екологічними, транспортними та територіальними прокурорами // І. Задоренко, С. Подкопаєв / Вісник академії прокуратури України. – 2012. - № 1. – 13-16с.

11. Краснова М.В. Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник // М.В. Краснова, Е.В. Позняк, Т.П. Коваленко, та ін. / - К.: Алерта. – 2012. – 760с.

12. Руденко М. Нагляд прокурора за виконанням законодавства про охорону вод (методичні рекомендації) / М. Руденко // Право України. – 1993. - № 4. – 9-12с.

13. Петрухин І.Л. Прокурорський надзор і судова влада / І.Л. Петрухин // - М. – 2001. – 17-36с.

РОЛЬ И ПРЕДМЕТ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ИЗБРАНИИ МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ «ЗАЛОГ»

Л. БАБИЧ,

адъюнкт кафедры уголовного процесса и правосудия Луганского государственного университета внутренних дел им. Э.А. Дидоренка

SUMMARY

The several key points of bail injunction procedure are were discussed. General and low contemporary system analysis to bail injunction legal control undstanding were applied. Court procedural independence and competence limits are were determined.

Keywords: bail injunction, preventive limit, legal control, criminal trial.

Предлагаемая статья посвящена отдельным вопросам функционирования института судебного контроля при избрании меры пресечения в виде «залога». Автор проводит анализ роли и предмета судебного контроля с использованием гносеологического и сравнительно-правового методов познания, по избранию конкретного вида меры пресечения. Определяется предмет и пределы процессуальной самостоятельности и компетентности суда.

Ключевые слова: залог, мера пресечения, судебный контроль, предмет судебного контроля, роль судебного контроля, уголовный процесс.

Постановка проблемы. Задачи, стоящие перед уголовным производством, требуют избирательного и дифференцированного подхода к применению уголовно-процессуальных санкций, а особенно такого сложного института как «меры пресечения». Важность указанной проблематики подчеркивается постоянно проводимой политикой гуманизации сферы уголовного производства и в то же время действием принципа неотвратимости наказания. Данная ситуация заставляет ученых и практиков искать все более новые подходы по определению правовых механизмов избрания наиболее эффективной меры пресечения. На данном этапе такая задача возложена на сравнительно молодой институт «судебного контроля», как функции судебной власти и «залога», как альтернативной меры пресечения.

Актуальность темы. Анализ статистических данных работы следственных и судебных органов Украины за первые 6 месяцев 2013 года указывают на то, что прогнозы применения «залога» как альтернативной и наиболее распространенной меры пресечения по УПК Украины № 4651-VI, принятого 13.04.2012 года и введенного в действие с 20.11.2012 года, не оправдали ожидаемых результатов. Так, по частоте использования из общей массы примененных мер пресечения «залог» оказался не на первом, а на предпоследнем месте, так: личное обязательство было применено к 12 486 лицам, содержание под стражей – 7 455, домашний арест – 2 234, залог – 506 и личное поручительство, соответственно – 391.

В связи с этим, приобретает свою актуальность необходимость дальнейшего исследования процессуального порядка, особенностей и проблемных аспектов применения «залога» как меры пресечения, в контексте роли и предмета судебного контроля за его избранием.

Отдельные теоритические и практические вопросы функционирования институтов «залога» и «судебного контроля» в уголовном процессе уже стали предметом исследования таких известных ученых как: С.И. Вершинина, Т.В. Данченко, Ю.В. Донченка, А.В. Захарка, Н.С. Карпова, Л.А. Кротовой, В.В. Кряковцева, В.А. Михайлова, Н.А. Погорецкого, В.И. Слипченка, А.В. Смирнова, Т.В. Шаповаловой и др. Однако, учитывая кардинальные изменения роли судебного контроля, произошедшие в 2012 году в украинском уголовно-процессуальном законодательстве, указанные выше труды авторов, не решают всех существующих проблем практики и теории уголовного процесса, что дополнительно подчеркивает актуальность данного исследования.

Цель статьи – определение роли и предмета судебного контроля при избрании меры пресечения в виде «залога».

Изложение основного материала исследования. Залог, как один из видов меры пресечения, широко