

6. Анисимов А. П. Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации : автореферат дис... на соискание уч. степени доктора юридических наук спец. : 12.00.06 «земельное право ; аграрное право ; экологическое право ; природо-ресурсное право» / А. П. Анисимов. – Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2004. – 54 с.

7. Лебедев Д. Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук спец. : 12.00.06 «земельное право ; аграрное право ; экологическое право ; природоресурсное право» / Д. Г. Лебедев. – Ин-т государства и права РАН. – М., 2007. – 29 с.

8. Лисина Н. Л. Правовой режим земель поселений : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук спец. : 12.00.06 «земельное право ; аграрное право ; экологическое право ; природоресурсное право» / Н. Л. Лисина. – Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М., 2003. – 27 с.

9. Носков Е. А. Правовое регулирование государственного и муниципального управления землями городов : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук спец. : 12.00.06 «земельное право ; аграрное право ; экологическое право ; природоресурсное право» / Е. А. Носков. – Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М., 2003. – 28 с.

УДК 349

НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Матвієць А.А.,
к.ю.н., професор кафедри цивільно-правових дисциплін, старший радник юстиції
Національна академія прокуратури України

У публікації подано характеристику стану наукових досліджень прокурорської діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища в сучасних умовах. Акцентовано увагу на організації проведення наукових досліджень фахівцями Національної академії прокуратури України. Визначено коло проблем, які впливають на ефективність прокурорської діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища і є мало досліджуваними. Запропоновано шляхи подальших наукових досліджень у вказаній сфері прокурорської діяльності.

Ключові слова: прокурорська діяльність, правоохоронні підрозділи прокуратури, діяльність прокуратури у сфері довкілля, представництво прокуратури, наукові дослідження прокурорської діяльності, удосконалення законодавства, реформування прокуратури.

Matviets A.A. / НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ / Национальная академия прокуратуры Украины, Украина

В публикации дана характеристика состояния научных исследований прокурорской деятельности в сфере охраны окружающей среды в современных условиях. Обращено внимание на организацию проведения научных исследований специалистами Национальной академии прокуратуры Украины. Определен круг проблем, которые влияют на эффективность прокурорской деятельности в сфере охраны окружающей среды и недостаточное исследование данного вопроса. Предложены пути дальнейших научных исследований в указанной сфере прокурорской деятельности.

Ключевые слова: прокурорская деятельность, правоохранительные подразделения прокуратуры, деятельность прокуратуры в области окружающей среды, представительство прокуратуры, научные исследования прокурорской деятельности, совершенствование законодательства, реформирование прокуратуры.

Matviets A.A. / RESEARCH PROSECUTORIAL ACTIVITIES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION / National Academy of Prosecution of Ukraine, Ukraine

In modern conditions the prosecutor's office of Ukraine passes difficult way of formation and search for model of its functioning optimal for the Ukrainian society in the public power mechanism. It needs effective institutional and legal innovations in order to provide real protection of human rights and the interests of the state, especially in one of the priority areas of its activity – protection of the environment, which leads to the relevance of the research topic.

The author notes that the comprehensive research activities of the prosecution in this area is absent yet. The results of research activities of the prosecution authorities in the field of environmental protection include the theses, publications, monographs, scientific and practical benefits and others. Recent years, the employees of the Academy have prepared a number of interesting papers on the organization and activities of the prosecution. Separate questions were investigated at the level of theses.

Under current conditions, researchers should pay more attention to the perfection of legislation, studying of international experience and jurisprudence. The hot topic today is the development and adoption of the Environmental Code of Ukraine. Particular attention should be given to scientists studying the problems of application of international norms prosecutors acts regulating environmental protection. It is imperative to develop the Concept of reforming the prosecutor's office, which should become part of the concept of activity in the field of environmental protection, military, fiscal, transport sectors, the fight against corruption and other priority areas to the public. The prosecutor's office in Ukraine should become independent, effective and useful to society.

The existing structure does not provide environmental divisions of the prosecutor's offices on the regional level and in the Prosecutor General of Ukraine, complicates a comprehensive response to the violation of environmental legislation, providing quality end result of prosecutorial response. Remains undeveloped departmental regulatory framework of the General Prosecutor's Office in this area.

Special attention, in authors opinion, should be given to international cooperation in this area and studying the positive experience of the prosecutors of foreign countries and other environmental law enforcement.

Thus, the research challenges of the prosecutor's activity in the field of environmental protection are always relevant.

Therefore, scientific researches of problems of public prosecutor's activity in the sphere of protection of surrounding environment always remain actual.

Key words: prosecutorial activities, law enforcement units prosecutors, prosecutors work in the environmental field, prosecution office, prosecutor's research activities, improvement of legislation, reform of the prosecutor's office.

Прокуратура України, особливо в сучасних умовах, проходить складний шлях становлення та пошуку оптимальної для українського суспільства моделі її функціонування у державному владному механізмі.

На нашу думку, у перші роки незалежності України реформування органів прокуратури здійснювалось без достатньої наукової обґрунтованості, базуючись на Законі України «Про прокуратуру» 1991 року та Конституції України 1996 року.

Концептуальних основ розвитку прокуратури розроблено не було. Владні політичні сили мали власні погляди на прокуратуру (часто кардинально суперечливі) і при першій можливості намагались реалізувати свої інтереси, прагнучи контролю над прокуратурою. Прокуратура почала втрачати незалежність, а Генеральні прокурори занадто часто звільнялись з посади, зазнаючи тиску різноманітних владних структур.

Набули поширення окремі негативні процеси усередині самої прокуратури (недоліки кадрової роботи, необґрунтовані зміни структури, реорганізації апарату Генеральної прокуратури, факти вчинення корупційних діянь та ін.), що, без сумніву, негативно впливало на авторитет прокуратури серед людей.

Переконані, що без «ковтка свіжого повітря», а саме ефективних організаційних та правових нововведень, прокуратура України навряд чи зможе відновити втрачені позиції, запрацювати як злагоджений та ефективний механізм. Після трагічних подій, які мали місце упродовж останнього часу ми не маємо права на помилку і повинні створити таку модель прокуратури, яка б реально забезпечувала захист прав людини, інтереси держави особливо в одній із найбільш пріоритетних сфер її діяльності – охороні навколишнього природного середовища.

Завдання публікації – окреслити напрями подальших наукових досліджень діяльності органів прокуратури у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Загальні проблеми розвитку екологічного законодавства досліджували Андрейцев В. І., Балюк Г. І., Боголюбов С. О., Брінчук М. М., Бусуйок Д. В., Гетьман А. П., Ковальчук Т. Г., Колбасов О. С., Комарницький В. М., Костицький В. В., Краснова М. В., Кулинич П. Ф., Малишева Н. Р., Мірошніченко А. М., Носік В. В., Петров В. В., Семчик В. І., Шемшученко Ю. С., Шульга М. В. та ін.

Питанням прокурорської діяльності у сфері охорони довкілля у своїх працях приділяли увагу Блажівський Є. М., Бабенко В. І., Головкін О. В., Кобець О. В., Козьяков І. М., Корнякова Т. В., Бусуйок Д. В., Литвак О. М., Подкопаєв С. В., Руденко М. В., Серета Г. П., Якимчук М. К. та інші. Разом з цим комплексних досліджень діяльності органів прокуратури у цій сфері не здійснювалось.

Відповідно ст. 1 до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» розвиток науки є визначальним фактором прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їх духовного та інтелектуального зростання. Наукова діяльність спрямована на одержання і використання нових знань [6].

До результатів наукових досліджень діяльності органів прокуратури у сфері охорони навколишнього природного середовища відносяться дисертації, публікації, монографії, науково-практичні посібники та ін.

Зазначимо, що у системі органів прокуратури такі дослідження здійснюються працівниками Науково-дослідного інституту та кафедр Національної академії прокуратури України.

Упродовж останніх років працівниками Академії підготовлено ряд цікавих праць з питань організації та діяльності органів прокуратури. Серед них «Основи організації роботи та управління в органах прокуратури України», «Координація прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції», «Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження»,

«Прокурорський нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування», «Запобіжні заходи у кримінальному провадженні», «Прокурорська діяльність у сфері захисту прав і свобод дітей», «Діяльність прокуратури поза межами кримінальної юстиції», «Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді», «Правове регулювання земельних відносин в Україні», «Підтримання державного обвинувачення», «Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів», «Прокурорський нагляд в Україні на сучасному етапі» та ін.

Окремі питання в Академії досліджувались на рівні дисертаційних робіт. Зокрема, «Діяльність прокурора із забезпечення додержання законів щодо надання та ефективності використання земель» (Шевченко Ю. В.), «Прокурорський нагляд за додержанням законів щодо забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення» (Арсірій М. В.), «Представництво прокурором інтересів держави у сфері охорони водних ресурсів» (Курська К. Є.), «Захист прокурором прав громадян та інтересів держави у сфері охорони водних ресурсів» (Томіленко П. І.), «Соціальна обумовленість криміналізації та кримінально-правова характеристика порушень правил охорони надр» (Олійник Р. В.), «Особливості протидії злочинності на території Чорнобильської зони відчуження» (Леляк Я. О.) та ін. Окремі з робіт вже завершені.

У науково-практичному посібнику «Захист прокурором прав громадян та інтересів держави у сфері охорони довкілля», підготовленому колективом авторів Національної академії прокуратури України та Генеральної прокуратури України, проаналізовано законодавство у сфері охорони довкілля, визначено основні положення захисту прокуратурою прав громадян та інтересів держави, його організацію та ефективність [2]. У науково-практичному посібнику «Захист прокурором прав громадян та інтересів держави у сфері земельних відносин», підготовленому колективом авторів Національної академії прокуратури України та Генеральної прокуратури України, досліджено організацію та діяльність органів прокуратури у земельній сфері та звернута особлива увага на проблеми практичної реалізації прокурорами їх повноважень [3].

Заслужують на увагу авторські роботи. У монографії «Екологічний контроль та нагляд в Україні» Головкін О. В. розкрив теоретичні засади правового контролю та нагляду в Україні, їх організаційно-правові основи. Корнякова Т. В. захистила докторську дисертацію на тему «Кримінологічні засади запобігання органами прокуратури злочинам проти довкілля». У дисертаційному дослідженні Бабенка В. І. «Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля» зверталась увага на особливості прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

На нашу думку, у сучасних умовах, дослідникам слід більше уваги приділити удосконаленню законодавства, вивченню міжнародного досвіду та судовій практиці.

Конституція України визначає функції прокуратури, кожна з яких реалізують прокурори при реагуванні на порушення екологічного законодавства. Проведення конституційної реформи передбачає поряд з іншим визначення засад функціонування ефективної та справедливої прокуратури, а тому внесення законодавцям науково обґрунтованих пропозицій є вкрай актуальним. На нашу думку, вирішення цієї проблеми полягає у чіткому визначенні завдань, повноважень і структури прокуратури виключно у законі.

Нові підходи до прокурорської діяльності закладаються у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [10] щодо організації, діяльності, структури, професійної підготовки та ін. Хоча, на нашу думку, окремі положення цього закону потребують суттєвого удосконалення, особливо в частині практичної ефективної реалізації прокурорами наданих законом повноважень

Прокурори, у межах повноважень, забезпечують виконання Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який визначає основні засади державного управління у зазначеній сфері та Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», де визначено мету національної екологічної політики. [7; 9]. Ці закони відносяться до основних законодавчих актів у сфері охорони довкілля. Разом з цим нагальним питанням сьогодення є розробка та прийняття Екологічного кодексу України.

Особливу увагу науковцям слід приділити увагу вивченню проблем застосування органами прокуратури норм міжнародних актів, які регулюють охорону навколишнього природного середовища, а саме конвенцій про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі (Бернська конвенція), доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя (Орхуська конвенція); охорону ріки Дунай; з оцінки впливу на навколишнє природне середовище в транскордонному контексті (Конвенція ЕСПОО) та ін.

Вкрай необхідно розробити Концепцію реформування прокуратури, складовою якої має стати концепція діяльності у сфері охорони довкілля, військовій, бюджетній, транспортній, боротьби з корупцією та інших пріоритетних для суспільства сферах. Прокуратура в Україні повинна стати незалежною, ефективною і потрібною суспільству.

Існуюча структура, що не передбачає природоохоронних підрозділів апаратів прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України, ускладнює комплексне реагування на порушення екологічного законодавства, забезпечення якісного кінцевого результату прокурорського реагування.

Окремого глибокого дослідження потребують причини вчинення корупційних діянь прокурорами та внесення пропозицій щодо забезпечення реальної незалежності прокурорів, створення умов для їх належної роботи.

Залишається нерозроблена відомча нормативна база Генеральної прокуратури України щодо особливостей організації діяльності у сфері охорони довкілля, у якій слід відобразити зрозумілу прокурорам і суспільству методику прокурорської діяльності, правові способи досягнення мети діяльності, визначеної у ст. 1. Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, механізм взаємодії з іншими державними органами у цій сфері [10].

Необхідно дослідити причини постійної та необгрунтованої ліквідації чи реорганізації органів державної влади та контролю у сфері охорони довкілля, запропонувати шляхи оптимізації їх повноважень.

Дослідження проблем проведення судової реформи як основи сталої правової системи держави, судової практики вирішення спорів у галузі охорони довкілля суттєво сприятиме діяльності прокуратури.

Безумовно, потребує суттєвого удосконалення законодавство про довкілля, особливо щодо обліку та використання природних ресурсів, державного управління у цій сфері та забезпечення юридичної відповідальності порушення закону, розроблення методики визначення, нарахування та стягнення шкоди, заподіяної довкіллю. Вирішенням цієї проблеми могло б стати прийняття Екологічного кодексу України.

Особливу увагу слід приділити міжнародній співпраці у цій сфері та вивченню позитивного досвіду діяльності прокуратури зарубіжних країн та їх інших природоохоронних правоохоронних органів.

Залишається недослідженим комплекс проблем природоохоронної діяльності, пов'язаних з аварією на Чорнобильській атомній електростанції, і які не обмежуються зоною відчуження, Київською областю чи навіть Україною; визначенням особливостей організації прокурорської діяльності у сферах охорони земель, лісів, вод, атмосферного повітря, тваринного і рослинного світу, поводження з відходами та ін.

Отже, наукові дослідження проблем прокурорської діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища завжди залишаються актуальними.

Подальших досліджень потребують питання визначення ролі прокуратури у механізмі державної влади, її оптимальної структури, завдань та повноважень, методики їх реалізації, боротьби з корупцією як в системі прокуратури, так і у сфері охорони навколишнього природного середовища, міжнародного досвіду; ефективність роботи, удосконалення державного управління та законодавства про охорону довкілля, судової практики. При проведенні досліджень має бути забезпечений нерозривний зв'язок між наукою і практикою прокурорської діяльності.

Подальші фундаментальні та прикладні наукові дослідження безумовно сприятимуть підвищенню ефективності діяльності прокуратури щодо захисту прав людини, інтересів держави і суспільства у сфері охорони навколишнього природного середовища.

ЛІТЕРАТУРА

1. Головін О. В. Екологічний контроль та нагляд в Україні / О. В. Головін. – Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2014. – 440 с.
2. Захист прокурорами прав громадян та інтересів держави у сфері охорони довкілля : Науково-практичний посібник / В. В. Костицький, О. М. Литвак, Є. М. Блажівський, І. М. Козьяков, А. А. Матвієць та ін. ; за ред. О. М. Литвака, Є. М. Блажівського. – К. : Алерта, 2013. – 358 с.
3. Захист прокурором прав громадян та інтересів держави у сфері земельних відносин : Науково-практичний посібник / І. М. Козьяков, А. М. Мірошніченко, В. В. Салков, А. А. Матвієць та ін. – К. : Алерта, 2012. – 272 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Національна академія прокуратури України : веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ap.gov.ua/ua/09_03.html#folder_09
6. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13 грудня 1991 року № 1977-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1977-12>
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України № 2818-VI від 21 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
8. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин : Наказ Генерального прокурора України № 3/2 гн від 04 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
10. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
11. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535