



## ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Наталья ЗОЛОТАРЕВА,

кандидат юридических наук, профессор кафедры административной деятельности  
Национальной академии внутренних дел

### Summary

The article emphasizes that the new powers of the prosecutor of Ukraine that are foreseen in the draft Law of Ukraine «On Public Prosecution Office» will not include the external administration of the body in the actual volume. The actual state of the prosecutor's powers in the environmental field is analyzed and the ways of compensating the function of administrative activities of this body in the state and society are offered. The Public Prosecution Office provides legal internal organizational activities and, moreover, its purpose is to supervise the law observance and use. The legal forms of the identification of the offenses in the sphere of ecology and response to such offences are supervisory verification, coordination of government agencies in the fight against offenses, complaints and requests, protests, regulations, reporting and statements of the prosecutor. To compensate the implementation of the prosecutorial administration it is proposed to entrust its implementation to special social formations, for which it is necessary to consolidate the appropriate authority on the legislative level.

**Key words:** Public Prosecution Office of Ukraine, administration, law observance, ecology, powers in the environmental field, protest, representation, statement.

### Аннотация

В статье подчеркивается, что новые полномочия прокуратуры Украины, предусматриваемые в проекте Закона Украины «О прокуратуре», не будут предусматривать внешней административной деятельности этого органа в нынешнем объеме. Анализируется современное состояние полномочий прокуратуры в природоохранной сфере и намечаются пути компенсации выполнения функции административной деятельности данного органа в государстве и обществе. Прокуратура осуществляет правовую внутреннюю организационную деятельность и, кроме того, ее назначением является осуществление надзора за соблюдением и применением законов. Правовыми формами выявления правонарушений в сфере экологии и реагирование на них являются надзорная проверка, координация деятельности государственных органов в борьбе с правонарушениями, рассмотрение заявлений и жалоб, протесты, предписания, представления и постановления прокурора. Для компенсации осуществления прокурорской административной деятельности предлагается возложить ее выполнение на специальные общественные формирования, за которыми необходимо на законодательном уровне закрепить соответствующие полномочия.

**Ключевые слова:** прокуратура Украины, административная деятельность, надзор, экология, полномочия в экологической сфере, протест, представление, постановление.

**Постановка проблемы.** Законодательство Украины приводится к европейским стандартам. Особого внимания в этих условиях заслуживает правовое регулирование организации прокуратуры, определение форм и методов ее деятельности в экологической сфере. Проект нового Закона Украины «О прокуратуре» разработан учеными и практиками, он в скором времени будет принят, т.к. подписание ассоциации с ЕС связывается и с законодательным определением новой роли прокуратуры.

**Цель статьи** состоит в выяснении компетенции органов прокуратуры в новых условиях ее деятельности, а также обоснование необходимости компенсации выполнения ее функции – административной деятельности.

**Методы исследования** выбраны с учетом темы, цели и задач исследования. Осуществлен научный анализ, с основой на диалектическом, структурно-функциональном, системно-структурном и других методах научного познания. Это дало возможность ис-

следовать проблемы в единстве их социального содержания и юридической формы. **Использованы** законодательные акты, а также практика органов прокуратуры.

**Изложение основного материала.** В юридической литературе нашего государства, равно как и в других государствах СНГ, как правило, термин административная деятельность связывают с функционированием органов внутренних дел. «Административная деятельность органов внутренних дел, пишет И.П. Голосниченко, – это урегулированная нормами административного права их исполнительно-властная деятельность, которая направлена на обеспечение личной безопасности граждан, защиту их прав и свобод, законных интересов, общественного порядка, общественной безопасности и борьбу с правонарушениями» [1, с. 376]. Аналогичное определение данного понятия дается в учебнике, подготовленном Национальной академией внутренних дел в 2011 году,

за исключением того, что ее объектом предусмотрено также права и интересы юридических лиц [2, с. 6-7]. В других сферах деятельности органов государства административная деятельность как вид правоохранительной деятельности в основном не рассматривается. Однако нужно было бы сказать, что почти все органы власти осуществляют исполнительную властную деятельность, особенно относительно организации внутренней деятельности. Прокуратура Украины не является исключением. Она осуществляет правовую внутреннюю организационную деятельность и, кроме того, ее назначением является осуществление надзора за соблюдением и применением законов. Статья 19 Закона Украины, от 05.11.1991 № 1789-ХІІ «О прокуратуре» предусматривает предмет такого надзора, и в том числе соблюдения законов, которые касаются охраны окружающей среды.

Новые полномочия прокуратуры Украины не будут предусматривать внешней административной деятель-



ности этого органа в нынешнем объеме. Поэтому нужно еще раз проанализировать компетенцию органов прокуратуры в настоящее время относительно природоохранительной внешней функции административной деятельности, а затем сделать предложения в отношении компенсации выполнения данной функции в государстве и обществе.

Прокурорский надзор осуществляется за соблюдением и правильным применением законов Кабинетом Министров Украины, министерствами и другими центральными органами исполнительной власти, органами государственного и хозяйственного управления и контроля, Советом министров Автономной Республики Крым, местными Советами, их исполнительными органами, военными частями, политическими партиями, общественными организациями, массовыми движениями, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от форм их собственности, подчиненности и принадлежности, должностными лицами и гражданами. Осуществляется он Генеральным прокурором Украины и подчиненными ему прокурорами, как это записано в ст. 1 данного правового акта [3]. Учитывая, что надзор является составляющей государственного контроля, а контроль является функцией государственного управления, можно прийти к заключению, что в определенном смысле прокуратура осуществляет управленческие функции внешнего характера. Для осуществления надзора за соблюдением природоохранного законодательства в структуре Генеральной прокуратуры Украины создан специальный отдел, который называется «Отдел надзора за соблюдением природоохранного законодательства». Данный отдел исполняет обязанности относительно обеспечения надзора за соблюдением законодательства в отношении экологической безопасности и поддержанием экологического равновесия. Кроме того, в Украине появилась Днепропетровская экологическая прокуратура, задачами которой является комплексный надзор за соблюдением экологического законодательства в бассейне реки Днепр. Основной задачей этого нового органа есть обеспечение комплексного надзора

за соблюдением экологического законодательства в бассейне реки Днепр. Полномочие Днепропетровской экологической прокуратуры распространяются на 10 регионов: город Киев, Днепропетровскую, Запорожскую, Киевскую, Кировоградскую, Николаевскую, Полтавскую, Херсонскую, Черкасскую и Черниговскую области, территорией которых протекает Днепр, ведь экологическое оздоровление бассейна Днепра есть одним из самых важных задач экономического и социального развития и природоохранной политики государства. Приказом Генерального Прокурора Украины от 04.10.2011 г. № 173ш было создано Днепропетровскую межрайонную экологическую прокуратуру, на которую возложено осуществление правозащитной деятельности, противодействия коррупции и преступности в сфере охраны и сохранения водных ресурсов реки Днепр, ее водохранилищ и водохранных зон на территории Днепропетровской области. Этим же правовым актом в структуре Днепропетровской экологической прокуратуры образована Киевская межрайонная экологическая прокуратура, на которую возложено осуществление правозащитной, представительской деятельности, противодействия коррупции и преступности в сфере охраны и сохранения водных ресурсов реки Днепр, Киевского и Каневского водохранилищ, водохранных зон, прибрежных защитных полос на территории Киевской, Черниговской областей и в городе Киеве. В частности, к компетенции Киевской межрайонной экопрокуратуры относится надзор за: водопользованием и сохранением вод (забор, водоснабжение, сбросы); предоставлением в собственность, использованием, изъятием, изменением целевого назначения земель водного фонда; соблюдением водохранных и экологического законодательства в деятельности физических и юридических лиц независимо от форм собственности, подчиненности и принадлежности, а также субъектов хозяйствования, которые осуществляют сбросы непосредственно в реку Днепр, Киевское и Каневское водохранилища; соблюдением законов органами исполнительной власти, местного самоуправления, специально уполномоченными органами, которые

осуществляют государственный контроль в этих сферах и на объектах, осуществляют сбросы непосредственно в реку Днепр, Киевское и Каневское водохранилища; выполнением антикоррупционного законодательства и т.п.

Для организации работы прокуратуры относительно надзора за выполнением законов в сфере природоохранной деятельности районной (городской) прокуратуры на данном участке в зависимости от объема работы закрепляется один или несколько работников, которые осуществляют надзор за выполнением законов и законностью правовых актов, связанных с охраной окружающего природного среды. Обычно надзором в данном направлении в районной (городской) прокуратуре курирует сам прокурор района. Это повышает ответственность подчиненных работников за состояние дел в природоохранной сфере.

Работа прокурора по надзору за соблюдением природоохранного законодательства осуществляется на плановой основе. Районные (городские) прокуратуры планируют свою работу согласно планам и задачам Генпрокуратуры, а также в зависимости от нужд укрепления законности на поднадзорных объектах.

Планами работы предусматривается обобщение материалов прокурорской практики, проведение проверок, в том числе при участии специалистов; изучение правоприменительной практики, практики принесения протестов, предъявление исков, которые позволяют, во-первых, судить о качестве работы и допущенных ошибках, а во-вторых, своевременно принимать меры относительно их устранения. При планировании оставляют резервы для внесения коррективов в план при осуществлении неотложных необходимых мер. Чтобы надлежащим образом организовать работу, внедряются в практику положительный опыт, разработанные учеными рекомендации по совершенствованию стиля и методов работы прокуратуры.

Итоги надзорной работы учитываются в статистическом отчете о работе прокурора. Анализ статистической информации о работе прокурора позволяет сверить итоги прокурорской деятельности в сфере соблюдения эко-



логического законодательства с выполнением требований Генерального прокурора; своевременно применяются меры по коррекции планов.

Правовыми формами выявления правонарушений в сфере экологии и реагирования на них являются надзорная проверка, координация деятельности государственных органов в борьбе с правонарушениями, рассмотрение заявлений и жалоб, протесты, предписания, представления и постановления прокурора.

Основным правовым средством выявления и устранения правонарушений экологического законодательства является надзорная проверка.

В теории и на практике различают несколько видов прокурорских проверок: целевые; комплексные; сквозные; общие. По объему решаемых задач проверки делятся на целевые и комплексные. Целевые проверки нацелены на проверку конкретного сообщения или отдельного нормативного акта, а комплексные – на всестороннее исследование одной или нескольких групп вопросов в сфере соблюдения экологического законодательства, например, выполнение законов нормативных актов относительно экологии бассейна Днепра.

Сквозные проверки, как правило, проводятся тогда, когда возникает необходимость проследить выполнение законодательства сверху вниз, в рамках единой правовой сферы, одного ведомства – от республиканского уровня к городам и районам. К проведению таких проверок прибегают в случаях, когда необходимо составить целостное представление с выполнением определенной группы природоохранных законов, а также тогда, когда другим образом нельзя выяснить, какой уровень исполнительной власти не обеспечил надлежащее выполнение законов, направленных на охрану окружающей природной среды.

Общими называют проверки, осуществляемые при участии контролирующих органов. Общие действия проводятся в рамках координации деятельности правоохранительных органов по самостоятельным планам и при руководящем влиянии прокурора. Субъекты координации выполняют присущие их компетенции задачи. Проверки по участию специалистов –

это надзорное действие, при котором прокурор, используя предоставленное законом право, привлекает специалиста для решения сугубо надзорных задач. В этом случае специалист выполняет задачу прокурора.

Проверки проводятся на основании информации прокуратуры о фактах нарушения закона, которые требуют принятия мер прокурором. Проверка выполнения законов проводится за заявлениями и другими сообщениями о нарушении законности, которые требуют прокурорского реагирования, а при наличии поводов – также по собственной инициативе прокурора. Прокуратура не подменяет органы ведомственного управления и контроля и не вмешивается в хозяйственную деятельность, если такая деятельность не противоречит действующему законодательству.

С целью проверки результативности актов прокурорского надзора проводятся так называемые контрольные проверки на том самом объекте по окончании времени, необходимым для принятия мер относительно устранения нарушений законов и обстоятельств, которые им содействуют.

Основными этапами проведения надзорной проверки являются:

а) подготовка к ее осуществлению, которая включает в себя изучение соответствующего законодательства; анализ имеющихся в прокуратуре материалов предыдущих проверок, актов прокурорского надзора; консультации со специалистами, коллегами; составление плана проведения проверки; определение ее продолжительности, сроков ее начала и окончания, последовательности осуществления отдельных надзорных действий;

б) проведение проверки на конкретном объекте. Как правило, прокурор раньше времени извещает о будущей проверке руководителя, согласует с ним время ее проведения, а по истечению проверки знакомит руководителя поднадзорного объекта с ее результатами;

в) составление справки и документов прокурорского реагирования по истечению проверки.

В ходе проверки прокурор использует разнообразнейшие способы выявления нарушений природоохранных законов, установление лиц, которые

их совершили. Прокурор должен в полной мере использовать предоставленные ему законом полномочия для того, чтобы проверка была полной, объективная, ее выводы аргументированы со ссылками на надлежащий закон, не допускали бы неопределенности, двусмысленности.

Одна из форм организационной деятельности прокуратуры – координация деятельности органов относительно борьбы с преступностью. Целеустремленности надзора служит хорошо налаженный обмен информацией с органами вневедомственного контроля, а также использование статистической отчетности о контрольной работе таких органов, как Министерство экологии и природных ресурсов Украины, Государственная экологическая инспекция Украины, Государственная служба геологии и недр Украины [4], налоговые инспекции, антимонопольные органы и т.п. Согласно к статье 10 Закона Украины «О прокуратуре» Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность в борьбе с экологической преступностью органов внутренних дел, органов службы безопасности и других правоохранительных органов. В целях обеспечения координации деятельности этих органов прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, вытребует статистическую и другую необходимую информацию, а также принимает участие в организации совещаний соответствующих органов при Президенте Украины.

Согласно ст. 12 Закона Украины «О прокуратуре» Прокурор рассматривает заявления и жалобы о нарушении прав граждан и юридических лиц, кроме жалоб, рассмотрение которых отнесено к компетенции суда. Прокурор проводит личный прием граждан. Принятое прокурором решение может быть обжаловано вышестоящим прокурором или в суде. После принятия решения по жалобе Генеральным прокурором Украины производство в отношении таких жалоб в органах прокуратуры прекращается, однако защита прав граждан и общества на этом не заканчивается. Ведь гарантией защиты прав есть судебная система государства и даже на действии Генерального прокурора



человек имеет право подать иск в административный суд.

Кроме того, согласно закону прокурор осуществляет надзор за соблюдением требований законодательства относительно порядка рассмотрения жалоб всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами.

Согласно Закону Украины «О прокуратуре» прокурор имеет право приносить протесты в случаях выявления нарушения закона при издании правовых актов государственным органом, общественной организацией или должностным лицом. Протест вносится субъектам правоотношений, которые наделены полномочиями устранять нарушение закона, он подлежит неотложному рассмотрению. Прокурор также имеет право вносить предписания и представления. В случае нарушения закона должностным лицом или гражданином прокурор его заместитель, в зависимости от характера нарушения закона, выносит мотивированное постановление о дисциплинарном производстве, производстве об административном правонарушении или о возбуждении уголовного дела относительно этих лиц. Постановление о возбуждении дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению полномочным должностным лицом или соответствующим органом в десятидневный срок после ее поступления, если другое не установлено законом.

Примером эффективности общего надзора прокуратуры может служить 2010 год. В этом году в сфере надзора за соблюдением природоохранного законодательства в Украине рассмотрены материалы, и применены следующие меры: внесено 15,2 тыс. предписаний и представлений, удовлетворенно 9,2 тыс. протестов, за документами прокурорского реагирования к ответственности притянуто почти 23 тыс. должностных лиц, в том числе 6,5 тыс. должностных лиц органов контроля, возмещено 207,7 млн. грн. В суд направлено 896 уголовных дел [5, с. 46-47].

**Выводы.** Исходя из анализа, осуществленного в этой статье, можем сделать вывод, что административная деятельность прокуратуры в эколо-

гической сфере – это ее внутренняя и внешняя организационная деятельность, направленная на предотвращение нарушений природоохранных законов и реагирование на совершенные административные правонарушения в области охраны природы и рационального использования недр.

После принятия нового Закона Украины «О прокуратуре» необходимо подумать, какой орган будет выполнять административную деятельность в области охраны окружающей природной среды, выполнять надзор за деятельностью органов государства, а также субъектами предпринимательской деятельности, другими негосударственными структурами с целью экологической безопасности.

Мы предлагаем возложить функции административной деятельности по контролю и надзору за исполнением экологического законодательства на специальные общественные формирования, за которыми необходимо на законодательном уровне закрепить соответствующие полномочия. Кроме того, в условиях отсутствия общего прокурорского надзора целесообразно было бы усилить административную ответственность за нарушения природоохранного законодательства.

#### Список использованной литературы:

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 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 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.