

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

Бабенко Володимир Іванович

УДК 343.963

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ
ЗАКОНІВ ПРО ОХОРОНУ ДОВКІЛЛЯ**

Спеціальність 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса - 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник - доктор юридичних наук, професор
РУДЕНКО Микола Васильович,
Академія прокуратури України при
Генеральній прокуратурі України,
проректор з наукової роботи

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ДАВИДЕНКО Леонід Михайлович,
Національний університет внутрішніх справ,
професор кафедри кримінології

кандидат юридичних наук, професор
МАРОЧКІН Іван Єгорович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів

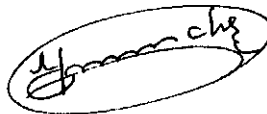
Провідна установа - Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
Міністерства освіти і науки України, м. Київ

Захист відбудеться "2" листопада 2004 р. о 12³⁰ годині на
засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.03 Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий "31" вересня 2004 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Музиченко П.П.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Одним із прав, гарантованих у статті 50 Конституції України, є право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Для України, як ні для якої іншої країни світу, існування такої норми в Основному Законі є глибоко актуальним, оскільки, насамперед, пов'язано з трагедією планетарного масштабу – Чорнобильською катастрофою, подолання наслідків якої визнано конституційним обов'язком держави України.

У вирішенні зазначених питань одне з провідних місць належить органам прокуратури. Відповідно до п.2 ст.4 Закону України “Про прокуратуру” діяльність прокуратури має своїм завданням захист від неправомірних посягань соціальних, економічних, політичних, особистих прав та свобод людини і громадянина. Поряд з іншими органами держави, прокуратура входить до загальної системи гарантування державою прав і свобод людини, доповнює і посилює її. В умовах послаблення адміністративного впливу в галузі охорони довкілля і ще неповного використання економічних важелів, прокурорський нагляд може стати засобом достатньо ефективного державного забезпечення вимог охорони довкілля як суб'єктами господарювання, так і органами державного управління, в тому числі і екологічного контролю навіть в умовах трансформації повноважень прокуратури відповідно до ст.121 Конституції України.

Все це свідчить про актуальність теми дисертаційної роботи, присвяченої дослідженню специфіки прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля, необхідність розроблення нових концептуальних підходів до визначення місця і ролі прокуратури у механізмі гарантування екологічних прав громадян України та захисту інтересів держави.

При написанні роботи враховувався ступінь дослідженості інституту прокурорського нагляду. Вагомий внесок у розвиток його теоретичних основ зробили такі вчені як Д.М.Бакаєв, В.І.Басков, С.Г.Березовська, О.Д.Берензон, Ю.М.Грошевий, В.К.Звірбуль, В.С.Зеленецький, В.В.Клочков, Б.В.Коробейников, О.Ф.Козлов, В.Д.Ломовський, О.Р.Михайленко, Л.А.Ніколаєва, В.Т.Нор, Ю.Є.Полянський, В.М.Савицький, В.І.Сапунков, О.П.Сафонов, К.Ф.Скворцов, В.Я.Таций, В.Я.Чеканов та ін.

Функції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів (колишній загальний нагляд) приділяється велика увага в працях О.Д.Берензона, В.В.Гаврилова, В.В.Долежана, М.В.Косюти, Г.К.Кожевникова, В.Г.Ключкова, В.В.Кривобока, В.Г.Мелкумова, М.І.Мичка, І.Е. Марочкіна, Г.О.Мурашина, Ю.Є.Полянського, В.Г.Розенфельда, Г.П.Середі, Є.А.Суботіна, Г.С.Тарнавського, М.С.Шалумова, П.В.Шумського, К.Ю.Яровикова, В.Б.Ястребова та ін.

Особливості здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів про охорону довкілля висвітлюються в публікаціях В.П.Виноградова, А.Ю.Винокурова, К.Ю.Винокурова, Ю.Є.Винокурова, М.І.Гошовського, Ю.Б.Жаркової, Е.М.Жевлакова, П.М.Каркача, П.М.Калуки, І.М.Козьякова, А.І.Котелевця, Т.Р.Мірзаєва, В.Р.Рохліна, М.В.Руденка, Г.І.Сопранькова, О.Б.Червякової та ін.

Питання вдосконалення організації роботи органів прокуратури аналізуються у дослідженнях В.С.Бабкової, В.М.Гусарова, Л.М.Давиденка, І.Я.Клівера, В.В.Кравчука, В.В.Кулакова, В.І.Малюги, М.В.Мельникова, В.П.Півненка, В.П.Рябцева, О.Ф.Смирнова, В.В.Сухосоєва, О.О.Шандули, В.І.Шинда, М.К.Якимчука та ін.

Разом з тим, в Україні значних наукових пошуків щодо організації та здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля не проводилось. До цього часу ці питання не були предметом дисертаційних чи монографічних досліджень. Тому в науково-методичному, прикладному і організаційному аспектах надзвичайно важливого значення набуває питання визначення основних, найбільш істотних змістовних ознак прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля та їх юридичного обґрунтування. Викладене обумовило не тільки важливість, але й складність наукового дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до планів науково-дослідної роботи кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії “Правові проблеми становлення і розвитку сучасної правової держави” на 2001-2005 роки (державний реєстраційний номер 0101U001195).

Мета й задачі дослідження. Метою дослідження є створення концепції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля, визначення й наукове обґрунтування комплексу пропозицій, спрямованих на удосконалення норм чинного законодавства й практики його застосування.

Для досягнення цієї мети ставилися такі основні дослідницькі завдання:

- проаналізувати сутність прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля з врахуванням викладених в науковій літературі поглядів і на підставі проведеного аналізу та нормативного регулювання визначити власне природу цієї прокурорської діяльності, її характерні ознаки;
- визначити межі повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля, їх зміст та обсяг;
- висвітлити закономірності організації роботи прокурора у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля та надати характеристику її структурних елементів;

- запровадити критерії оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у галузі охорони довкілля та окреслити шляхи підвищення якості цієї важливої прокурорської діяльності;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля, а також надати науково обґрунтовані методичні рекомендації з питань наглядової діяльності органів прокуратури.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають, змінюються й припиняються у процесі здійснення прокурором нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля.

Предмет дослідження – сукупність правових норм, що регламентують прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля, а також практика їх реалізації. Нормативні і прикладні положення аналізуються під кутом зору наявних недоліків і питань, що вимагають усунення й вирішення для організації й оптимізації діяльності прокуратури в сучасних умовах та на перспективу.

Методи дослідження обрані, виходячи з поставлених у роботі мети й завдань, з урахуванням об'єкта й предмета дослідження. Їхню основу складає загальний діалектичний метод наукового пізнання реально існуючих явищ в їх зв'язку із практичною діяльністю прокуратури у галузі охорони довкілля. У його межах використовувалися системно-структурний підхід, порівняльно-правовий, історичний, статистичний, логіко-юридичний, соціологічний та інші методи.

Системно-структурний аналіз дозволив показати внутрішню побудову та зміст прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля, дозволив обґрунтувати його цілі, завдання, форми й методи реалізації. Метод функціонального аналізу сприяв формуванню уявлення про прокурорський нагляд у сфері охорони довкілля як про поліфункціональну діяльність, пов'язану з найрізноманітнішими екологічними проблемами; дозволив показати його рівнопланове значення й центральну роль у процесі правозастосування. Спеціально-юридичний аналіз сприяв виявленню недоліків у правозастосуванні і формулюванню пропозицій щодо удосконалення правових норм.

Соціологічний метод використовувався при вивченні правозастосовної практики, зокрема, наглядових проваджень, опитуванні й анкетуванні прокурорських працівників щодо здійснення ними нагляду за додержанням законів про охорону довкілля, виявленні найбільш характерних недоліків у забезпеченні законності при здійсненні цього виду прокурорської діяльності. Усі методи дослідження використовувалися у взаємозв'язку, що було спрямовано на всебічність, повноту й об'єктивність дослідження, коректність, переконливість та істинність наукових результатів.

Методологічну основу дослідження складають положення загальної теорії

держави і права, конституційного, адміністративного, екологічного права, правових норм, які регламентують діяльність прокуратури, монографії та наукові статті в юридичній періодиці, а також публікації визнаних фахівців з екологічного права – В.В.Андрейцева, М.М.Брінчука, А.П.Гетьмана, О.С.Колбасова, В.В.Костицького, С.М.Кравченко, Н.Р.Малишевої, В.Л.Мунтяна, В.В.Петрова, В.К.Попова, Б.Г.Розовського, Ю.С.Шемшученка та ін.

При написанні дисертації автор спирався також на свій особистий досвід, пов'язаний зі службою в органах прокуратури України. Вивчено 750 актів прокурорського реагування, опитано 150 працівників прокуратури з актуальних питань прокурорського нагляду.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дана робота є першим в Україні монографічним дослідженням, у якому комплексно досліджені організаційні та правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля. Автором вперше сформульовано ряд положень, що мають як теоретичне, так і безпосередньо практичне значення, а саме:

- з'ясовано нормативний зміст терміну “охорона довкілля” у його співвідношенні з такими категоріями, як “охорона навколишнього природного середовища”, “охорона природи” і зроблено висновок, що прокуратура в умовах сьогодення здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля, тобто екологічний нагляд і, не підмінюючи органи екологічного контролю, є одним з гарантів дотримання екологічних прав громадян України та інтересів держави, захисту екологічної безпеки суспільства;

- виступаючи як підфункція функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, прокурорський екологічний нагляд поділяється на окремі напрямки залежно від особливостей законодавства, присвячених охороні окремих природних об'єктів та найважливіших екологічних цінностей, які захищаються законом;

- на основі аналізу чинного законодавства здійснено наукову класифікацію правових основ діяльності прокурора у сфері охорони довкілля, які поділено на такі групи: а) конституційне регулювання прокурорсько-наглядових відносин; б) регулювання цих відносин законами України “Про прокуратуру”, “Про охорону навколишнього природного середовища” та іншими актами законодавства, прийнятими на їх розвиток; в) регулювання цих відносин нормами забезпечувальних галузей законодавства, зокрема, тих, якими встановлено відповідальність за екологічні правопорушення;

- з урахуванням загальнотеоретичних положень науки прокурорського нагляду уточнено поняття цілей і завдань екологічного нагляду прокуратури; на основі наглядової практики і вказівок Генерального прокурора України виділені найпріоритетніші завдання прокуратури у здійсненні цього нагляду;

- обґрунтовано потребу внести до галузевих екологічних законів норми, присвячені діяльності прокуратури, зокрема, при здійсненні нею

нагляду, а також прийняти узагальнений Закон про екологічний контроль та Екологічний кодекс України як єдиний комплексний кодифікаційний акт у галузі екологічного законодавства;

- на основі вимог, що містяться у наказі Генерального прокурора України №6-гн від 15 квітня 2004 р., досліджено проблеми методики і тактики нагляду за додержанням законів про охорону довкілля, розмежовано підстави для проведення перевірок виконання законів на екологічних об'єктах (підприємствах тощо) і в органах екологічного контролю;

- для уникнення фактів підміни прокуратурою контролюючих органів запропоновано обмежений перелік випадків, коли такі перевірки можуть проводитись у діяльності підприємств і організацій – природокористувачів, а також схеми перевірок в органах контролю і на підприємствах;

- розроблені рекомендації щодо проведення первинних, контрольних, повторних перевірок, встановлення результативності актів прокурорського реагування;

- запроваджено у науковий обіг самостійну процесуальну конструкцію “превентивний екологічний позов прокурора”, тобто звернення до суду з позовом про припинення екологічно небезпечної діяльності з метою усунення порушень екологічного законодавства і запобігання шкідливим наслідкам цієї діяльності; названі передумови права на цей позов, механізм і гарантії його реалізації; зроблено висновок, що участь прокурора у забезпеченні екологічної безпеки значною мірою залежить від обсягів застосування цього інструментарію в прокурорській практиці;

- розроблено критерії оцінки ефективності і якості прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля: дотримання законності при здійсненні повноважень, забезпечення належної організації роботи, повноти і своєчасності виявлення та усунення екологічних правопорушень, поновлення прав громадян та інтересів держави, відшкодування збитків, завданих порушеннями законів про охорону довкілля;

- висловлені рекомендації щодо таких елементів організації прокурорського нагляду, як аналіз стану законності, інформаційне забезпечення нагляду, планування перевірок виконання законів з урахуванням специфіки прокурорської діяльності у сфері охорони довкілля;

- обґрунтовано доцільність покладення на прокуратуру, в тому числі природоохоронну, здійснення координації дій не лише правоохоронних, але й контролюючих органів, в тому числі Мінприроди України, у боротьбі з екологічною злочинністю;

- обумовлено потребу видання Генеральним прокурором України Положення про природоохоронні прокуратури, деякого розширення переліку міжрайонних природоохоронних прокуратур, а також утворення регіональних природоохоронних прокуратур (на правах обласних);

– запропоновано внести зміни і доповнення до деяких статей Закону України “Про прокуратуру”: ч.2 ст.19 стосовно приводів до перевірок виконання законів; ч.1 ст.20 щодо проведення на вимогу прокурора перевірок і ревізій, виділення спеціалістів, проведення експертиз тощо.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки і пропозиції, що містяться у дисертації, можуть бути використані: *у науково-дослідницькій сфері* – для подальшої розробки теоретичних проблем організації та діяльності органів прокуратури; *у правотворчості* – для вдосконалення правового регулювання й оптимізації змісту майбутнього Закону України “Про прокуратуру”, а також законодавства про охорону довкілля; *у правозастосуванні* – як основа методичного забезпечення організації та діяльності прокурора у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля; *у навчальному процесі* – для викладання навчальних курсів “Прокурорський нагляд”, “Прокуратура в Україні”, “Екологічне право”, а також при підготовці підручників та навчальних посібників із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки дослідження схвалено на засіданні кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії, а також апробовано на загальноукраїнських та регіональних конференціях і семінарах, що відбулися: 21-22 квітня 2002 р. “Організація роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням природоохоронного законодавства” (м.Київ); 26-27 вересня 2003 р. “Проблемні питання організації та діяльності природоохоронних прокуратур” (м.Київ); 20-21 лютого 2004 р. “Актуальні проблеми боротьби та попередження злочинності” (м.Івано-Франківськ).

Матеріали дисертаційного дослідження використовувалися у навчальному процесі Інституту підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури Академії прокуратури при Генеральній прокуратурі України, а також для навчання прокурорів на місцях. Результати дослідження і викладені у ньому пропозиції враховані при підготовці наказу Генерального прокурора України №6-гн від 15 квітня 2004 р. “Про організацію наглядової діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод громадян та інтересів держави”.

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи знайшли відображення у дев'яти наукових працях, які надруковані у фахових виданнях України.

Структура дисертаційної роботи визначається її метою та предметом дослідження. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які поділені на десять підрозділів, висновків та списку використаних джерел (468 найменувань, станом на 15 квітня 2004 р.). Загальний обсяг роботи становить 234 сторінки, обсяг основного тексту – 197 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовуються актуальність теми дисертаційного дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами, темами, планами, визначається мета роботи, її об'єкт та предмет, характеризується методична, науково-теоретична, нормативно-правова та емпірична бази, оцінюється теоретичне і практичне значення одержаних результатів, зазначаються форми їх апробації.

Розділ перший “Сутність прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля” складається з трьох підрозділів.

У **підрозділі 1.1 “Поняття та функціональне призначення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля”** аналізуються точки зору різних авторів (В.В.Андрейцева, М.М.Брінчука, Ю.Є.Винокурова, А.П.Гетьмана, П.М.Каркача, М.В.Руденка, Т.Р.Мірзасва та ін.) стосовно нормативного змісту терміну “охорона довкілля” і робиться висновок, що прокуратура в умовах сьогодення здійснює нагляд за додержанням і застосуванням саме законів про охорону довкілля, тобто здійснює екологічний нагляд, який, не підмінюючи органи природоохоронного контролю, є одним з гарантів дотримання екологічних прав громадян України та інтересів держави, захисту екологічної безпеки суспільства.

В сучасних умовах нагляд за додержанням законодавства про охорону довкілля є одним з найважливіших напрямів в діяльності органів прокуратури, який здійснюється, перш за все, її спеціалізованими екологічними підрозділами.

Автор акцентує увагу на тому, що прокурори організовують та здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням усього масиву законодавства у державі. Оскільки законодавство про охорону довкілля є складовою частиною цього масиву, воно не може бути виключене зі сфери прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів в Україні. Виступаючи як підфункція функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, прокурорський екологічний нагляд поділяється на окремі напрямки залежно від особливостей законодавства, присвяченого охороні окремих природних об'єктів та найважливіших екологічних цінностей, які захищаються законом. Функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів у цій сфері прокуратура продовжує виконувати відповідно до пункту 9 Перехідних положень Конституції та ч. 1 статті 19 Закону України “Про прокуратуру”. У цьому контексті здобувач підтримує законопроект “Про внесення змін до Конституції України”, яким передбачено доповнити статтю 121 Основного Закону пунктом 5 щодо нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Ці зміни значною мірою носять екологічну спрямованість.

У підсумку підрозділу сформульовані науково-методичні рекомендації щодо розмежування компетенції прокуратури та природоохоронних органів. По-

перше, природоохоронні органи мають всі необхідні права та можливості для виявлення, припинення й усунення порушень законодавства у сфері охорони довкілля, притягнення до відповідальності винних осіб та відшкодування збитків. По-друге, прокурори не можуть підмінювати контролюючі органи, дублювати їхню діяльність. По-третє, прокурорський нагляд, маючи ознаки загальності та надвідомчості, поширюється і на контрольну діяльність природоохоронних органів. А це означає, що прокурори вправі вимагати від них проведення перевірок, виділення фахівців, пред'явлення позовів до судів загальної юрисдикції, а також подання до прокуратури відповідних матеріалів та відомостей. Таким чином, прокурори, перевіряючи виконання законів природоохоронними органами, покликані всіляко сприяти активізації й удосконаленню їхньої діяльності у здійсненні контролю у галузі охорони довкілля.

У підрозділі 1.2 “Правові основи прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля” підкреслюється, що прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля включає такі основні блоки: 1) конституційне регулювання, яке закріплює найважливіші принципи та форми використання природних ресурсів у державі, декларує низку екологічних прав громадян, вимоги щодо охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки, встановлює основи наглядової діяльності прокуратури; 2) регулювання прокурорсько-наглядової діяльності нормами законів України “Про прокуратуру”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, іншими законами, прийнятими на його розвиток; 3) регулювання наглядових відносин нормами окремих галузей екологічного законодавства, спрямованих на впровадження системи еколого-правових вимог у процесі використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки (це у свою чергу дозволяє збалансувати діяльність органів прокуратури під кутом зору екологізації її діяльності); 4) регулювання наглядових відносин нормами забезпечуючих (охоронних) галузей законодавства, які визначають підстави та особливості притягнення винних осіб до відповідальності за екологічні правопорушення.

Автор підкреслює, що Закон України “Про прокуратуру” в умовах сьогодення виділяє нагляд за додержанням і застосуванням законів, що стосуються охорони навколишнього середовища, в самостійний галузевий напрям (п. 2 ч. 1 ст.19 Закону). Окремі законодавчі акти спеціально регулюють питання прокурорського нагляду у сфері охорони довкілля. Зокрема, у Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”, який є базовим законодавчим актом у системі законодавства про охорону довкілля і, по суті, виконує функції основ екологічного законодавства, зазначається, що нагляд за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснює Генеральний прокурор

України та підпорядковані йому органи прокуратури (ст. 37). Відповідні норми містяться і у деяких інших законах (Закон України від 8 лютого 1995 р. “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” (ст. 25), Закон України від 5 березня 1998 р. “Про відходи” (ч. 4 ст. 37) тощо). Це свідчить про те, що цій проблемі законодавець надає надзвичайно важливого державного значення.

Проте, детальніший аналіз чинного екологічного законодавства свідчить про відсутність єдиного підходу до ролі прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням цього законодавства, а у більшості законодавчих актів вказівки на це взагалі відсутні. Певною мірою така неповнота компенсується положеннями Закону “Про охорону навколишнього природного середовища”, але не повністю. В умовах триваючої невизначеності правового статусу прокуратури це може викликати колізій поміж прокуратурою і різними контролюючими органами. Тому, на думку здобувача, доцільно і в інших законодавчих актах екологічної спрямованості, по-перше, передбачити право прокурора на здійснення нагляду, по-друге, обов’язковість і строки передачі у правоохоронні органи матеріалів про злочинні екологічні правопорушення, по-третє, обов’язковість виконання вимог прокурора, пов’язаних зі здійсненням нагляду.

Не менш важливо прийняти спеціальний Закон “Про екологічний контроль в Україні”, конкретизувавши в ньому повноваження контролюючих органів та прокуратури у здійсненні контролю і нагляду та порядку його проведення. Це сприятиме підвищенню авторитету органів екологічного контролю (різниця між контролем і наглядом тут має чисто термінологічний характер), діяльність яких дотепер врегульована переважно урядовими і навіть відомчими актами.

У підрозділі 1.3 “Мета і завдання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля” на підставі аналізу положень різних суспільних наук робиться висновок про доцільність розмежування понять “цілі” та “завдання” прокурорського нагляду. Полемізуючи з поглядами В.П.Виноградова, Ю.Є.Винокурова, Ю.Б.Жаркової, П.М.Капуки, Т.Мірзасва та ін., дисертант доводить, що метою прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля є всемірне утвердження верховенства права, зміцнення екологічного правопорядку, а завданням – захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та Законом “Про охорону навколишнього природного середовища” екологічних прав громадян України та інтересів держави. Виконання цих завдань є несумісним з підміною прокурором контролюючих органів, натомість потрібна активізація нагляду за додержанням і застосуванням ними законів, що до останнього часу було слабким місцем багатьох прокурорів.

Автором висловлені заперечення проти пропозицій щодо обмеження діяльності природоохоронних прокуратур. Спеціалізований характер цих прокуратур дозволяє глибше і предметніше вивчити еколого-правову ситуацію на місцях і своєчасно вжити заходів щодо усунення порушень.

Особливістю екологічної ситуації у будь-якій країні є наявність природних зон з виразними особливостями, обумовленими специфікою клімату, природного ландшафту та інших ознак. Ці території не співпадають і не можуть співпадати з адміністративно-територіальними одиницями, але характеризуються специфічними екологічними проблемами. Оскільки організація прокуратури, включаючи і 32 природоохоронні прокуратури, побудована за територіальною ознакою і прив'язана до адміністративно-територіальних одиниць, це створює досить серйозні труднощі для здійснення скоординованих заходів. Тому варто подумати про створення в Україні спеціалізованих природоохоронних прокуратур на правах обласних з чітко визначеною компетенцією, діяльність яких поширювалася б на декілька регіонів. Передусім такою прокуратурою могла б стати екологічна прокуратура Дніпровського басейну. При цьому можна використати досвід Російської Федерації, де давно функціонує Волзька природоохоронна прокуратура. Створення міжобласної Карпатської природоохоронної прокуратури (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська області) справило б позитивний вплив на збереження лісів від їх хижацького знищення, що триває всі останні роки. Варто повернутись до питання про створення природоохоронних прокуратур у Сумській (де багато екологічно небезпечних підприємств) і Тернопільській (з її заповідним фондом) областях.

Другий розділ “Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля і тенденції їх розвитку” складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 “Поняття та загальна характеристика повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля” досліджуються форми і методи діяльності прокурора у галузі охорони довкілля. Ці форми й методи на сьогодні встановлені Законом України “Про прокуратуру”. Виходячи з положень науки (А.І.Долгова, В.В.Долежан, В.С.Зеленецький, Л.А.Ніколаєва та ін.) і прокурорської практики, здобувач пропонує таку класифікацію форм і методів прокурорського нагляду за додержанням законодавства про охорону довкілля: 1) форми та методи виявлення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяли; 2) форми та методи їх усунення; 3) форми та методи запобігання порушенням закону і обставин, що їм сприяли.

Сукупність взаємозалежних правил, технологічних прийомів і наукових положень, що вказують оптимальні шляхи і способи реалізації методів з метою виявлення й припинення порушень законів у сфері охорони довкілля, іменується методикою прокурорського нагляду. У реальному наглядовому процесі форми і методи прокурорського нагляду в досліджуваній сфері використовуються не тільки у взаємозв'язку і взаємозалежності, але неодмінно і в об'єктивно властивій їм єдності. Лише за такого підходу можна забезпечити необхідну

ефективність, виявлення, усунення порушень вимог законодавства про охорону довкілля і запобігання їм.

Останнім часом на теоретичному рівні ведуться розробки проблем тактики прокурорського нагляду (В.Григоренко, Є.Суботін, В.Ястребов та ін.), які, на думку здобувача, цілком справедливо відділяються від методики наглядової діяльності прокурора. Дисертантом наводяться додаткові аргументи на користь поглядів вказаних авторів, які під тактикою розуміють сукупність прийомів застосування прокурором наданих йому законом правових засобів. Отже, тактика визначає загальну, але найдоцільнішу лінію поведінки у діяльності прокурора, передусім стосовно конкретної екологічної обстановки. Вона змінюється залежно від стану природозахисної законності, постановки перед прокуратурою нових завдань, зміни обсягів роботи, штатних змін і від багатьох інших факторів. Тактика допомагає прокурорам обирати з великого арсеналу прийомів, способів, методичних і наукових рекомендацій найдоцільніші, найраціональніші стосовно до даної ситуації. Тим самим вона сприяє організації роботи прокуратури на науковій основі.

У підрозділі 2.2 “Обсяг та межі повноважень прокурора щодо виявлення екологічних правопорушень, причин цих порушень та умов, що їм сприяють” розглянута специфіка виявлення прокурором екологічних правопорушень. На думку здобувача, методика і тактика встановлення порушень закону у галузі охорони довкілля дозволяють прокурору використовувати всі прийоми, які він вважає необхідними. Насамперед, на практичному рівні необхідно забезпечити комплексний підхід у боротьбі з екологічними правопорушеннями й у першу чергу – зі злочинами проти довкілля.

Стосовно форм і методів виявлення правопорушень комплексний підхід може означати: а) цілеспрямоване й активне застосування прокурором усіх наданих йому повноважень; б) координацію нагляду у цій сфері з іншими напрямками діяльності прокуратури; в) тісне ув'язування наглядової роботи з профілактичною діяльністю; г) постійну взаємодію прокурорів з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронними, контролюючими органами, а також із громадськими екологічними формуваннями; д) погодження наглядових заходів з найважливішими екологічними і соціально-економічними завданнями, що розв'язуються в регіоні.

У дисертації детально аналізується зміст усіх повноважень прокурора щодо виявлення екологічних правопорушень, передусім прокурорської перевірки додержання екологічного законодавства.

Відповідно до сучасної концепції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів перевірки виконання законів мають проводитись передусім в органах екологічного контролю. Водночас, на думку дисертанта, такі перевірки можна проводити силами прокуратури

безпосередньо на екологічних об'єктах самостійно або з участю фахівців: при виникненні техногенних аварій чи катастроф, якщо вони заподіяли або можуть заподіяти істотну шкоду; коли порушення викликали підвищену увагу громадськості (є резонансними), при надходженні від контролюючих органів матеріалів для порушення кримінальних справ та у деяких інших випадках.

У роботі сформульовано перелік основних питань, що підлягають з'ясуванню при перевірках додержання законодавства про охорону довкілля.

Автор доходить висновку, що досягненню комплексного підходу у захисті екологічних прав громадян та інтересів держави можуть сприяти також тісне ув'язування наглядової діяльності з досудовим слідством по справах, пов'язаних зі злочинами проти довкілля і зокрема: проведення екологічних прокурорських перевірок одночасно з проведенням досудового слідства; здійснення спільних з органами екологічного контролю перевірок; активна реалізація прокурором права вимагати проведення перевірок від природоохоронних органів та ін. Мова, таким чином, йде про створення єдиного, чітко скоординованого фронту боротьби з екологічними правопорушеннями.

У підрозділі 2.3 *“Обсяг та межі повноважень прокурора щодо реагування на виявлені екологічні правопорушення та запобігання негативному впливу їх на довкілля”* розглянуті особливості прокурорського реагування на порушення законодавства про охорону довкілля, причини цих порушень та умови, що їм сприяють.

Характеризуючи документи прокурорського реагування на виявлені екологічні правопорушення, здобувач доходить висновку, що у кожному випадку виявлення порушень закону, насамперед, необхідно вживати вичерпних заходів щодо їх фактичного усунення, зокрема, скасування незаконних правових актів, притягнення правопорушників до встановленої законом відповідальності, повного відшкодування винуватцями завданих довкіллю збитків, безумовного припинення у встановленому законом порядку екологічно небезпечної діяльності. При цьому необхідно виключити випадки внесення документів реагування щодо дріб'язкових, малозначних екологічних порушень.

Існує потреба в удосконаленні практики реагування прокурорів на порушення законодавства про охорону довкілля, зокрема за такими напрямками: застосування комплексу актів прокурорського реагування; поєднання його письмових і усних форм; підвищення якості документів реагування; посилення контролю з боку прокурорів за реалізацією внесених актів; систематичне узагальнення практики реагування.

У роботі констатується, що підвищенню ефективності прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля сприятиме удосконалення законодавства з питань організації і діяльності органів прокуратури, і, зокрема, наділення прокурорів додатковими повноваженнями,

спрямованими на запобігання екологічним правопорушенням, а саме – оголошення застереження. Прокурори повинні використовувати всі наявні засоби для підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законодавства про охорону довкілля, що буде певною мірою сприяти оздоровленню екологічної обстановки у державі.

У підрозділі 2.4 “Перспективи розвитку права прокурора на превентивний екологічний позов (науково-практичний прогноз)” аналізується нормативний зміст позову прокурора про припинення екологічно небезпечної діяльності (ст.37 Закону “Про охорону навколишнього природного середовища”).

Превентивне значення таких позовів полягає у тому, що їх задоволення запобігає експлуатації виробничих об’єктів, які становлять загрозу довкіллю.

Дисертант констатує, що на сьогодні накопичено певний досвід реалізації превентивної еколого-правової відповідальності, робились спроби теоретичного дослідження цього правового феномену (В.В.Андрейцев, А.П.Гетьман, Н.Р.Малишева, М.В.Руденко, В.В.Петров), об’єктивного розкриття його юридичної природи, зокрема, прокурорсько-наглядових відносин, у яких він реалізується. На думку здобувача, започаткована правотворча новація становить безперечний теоретично-практичний інтерес і, враховуючи те, що йдеться про різновид відповідальності взагалі, автор вважає за доцільне ці питання закріпити у спеціальному Законі України “Про порядок обмеження, припинення та заборони екологічно небезпечної діяльності”, який би стосувався як юридичних, так і фізичних осіб.

З огляду на практичні потреби забезпечення права громадян на екологічну безпеку, підвищення дієвості передбачених санкцій дисертант вважає за доцільне, щоб органи екологічного контролю звертались з цих питань саме до прокуратури з проханням внесення таких позовів в інтересах громадян, право на екологічну безпеку яких порушено, чи до громадських організацій, які діють в інтересах захисту права громадян на екологічну безпеку. Це стало б додатковою демократичною гарантією захисту прав громадян на екологічну безпеку від будь-якої загрози природного та техногенного походження.

Розділ третій “Організація роботи прокурора у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля” складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 “Поняття та значення організації роботи прокурора у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля” висвітлено загальні закономірності організації роботи органів прокуратури в екологічній сфері і підкреслюється, що організація роботи прокурора у галузі охорони довкілля завжди має комплексний характер, а саме: переважно складається з підбору і розстановки кадрів; підвищення кваліфікації; інформаційно-правового забезпечення; планування роботи, контролю і перевірки

виконання, обліку і статистичної звітності; узагальнення і аналізу практики; забезпечення гласності вжитих заходів; взаємодії прокуратури з державними та громадськими організаціями у запобіганні екологічним правопорушенням.

У дисертації підкреслюється потреба удосконалення управління прокурорською діяльністю у галузі охорони довкілля, яка повинна здійснюватись за такими напрямками: націлювання її на вирішення головних завдань зміцнення законності та екологічного правопорядку; поліпшення аналізу наглядової діяльності і своєчасне доведення його результатів до нижчестоящих прокурорів; своєчасне усунення недоліків у роботі; удосконалення методичної допомоги нижчестоящим прокурорам; поширення позитивного досвіду роботи у сфері охорони довкілля; контролю за впровадженням у практику роботи досягнень науки, передових форм і методів.

На думку здобувача, відповідна увага має приділятися наданню допомоги прокурорам районів, міст і прирівняним до них в організації екологічного нагляду. У плані підвищення майстерності прокурорських працівників низової ланки позитивні результати може дати проведення працівниками прокуратур обласного рівня показових (навчальних) перевірок виконання законодавства про охорону довкілля в умовах проведення реальної наглядової перевірки.

У підрозділі 3.2 “Шляхи удосконалення організації роботи прокурора у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля” розглядається характеристика структурних елементів організації роботи прокурора у сфері охорони довкілля.

Дисертант зазначає, що у механізмі прокурорського нагляду необхідно, в першу чергу, налагодити інформаційні зв'язки, спрямовані на забезпечення своєчасного надходження у потрібному обсязі достовірної, якісної інформації про порушення законів у галузі охорони довкілля. Хоча окремі питання роботи з інформацією про правопорушення знайшли відображення у роботах О.Д.Берензона, В.Г.Мелкумова, В.В.Долежана, В.К.Звірбуля, О.Б.Червякової та ін., єдину цілісну концепцію упорядкування системи інформаційних зв'язків, а також технологічних процесів збору і обробки інформації наука прокурорського нагляду ще не розробила.

Одним із найбільш оптимальних шляхів цього є встановлення чітких, детермінованих владними повноваженнями прокурора інформаційних зв'язків із відповідними посадовими особами в екологічній сфері. У дисертації містяться рекомендації щодо отримання прокурором екологічної інформації, планування наглядових заходів, методики аналізу стану законності, надано характеристику інших структурних елементів організації роботи у сфері охорони довкілля.

На думку автора, саме природоохоронні прокуратури найкваліфікованіше здійснюють нагляд за додержанням законодавства про охорону довкілля. Однак при цьому виникає потреба у чіткому розмежуванні компетенції територіальних

і природоохоронних прокуратур. Доцільно розробити положення про природоохоронну прокуратуру, яке має бути затверджене наказом Генерального прокурора України. Це сприяло б усуненню дублювання у роботі територіальних і природоохоронних прокуратур під час здійснення їх повноважень та більш оперативному виявленню порушень законів у галузі охорони довкілля.

У підрозділі 3.3 “Актуальні питання оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля” досліджуються проблемні питання оцінки якості та ефективності прокурорського нагляду за дотриманням законності в екологічній сфері. Дисертантом розвинуті дослідження вчених (Л.М.Давиденка, М.В.Косюти, М.І.Мичка, В.Г.Михайлова, О.П.Сафонова, К.Ф.Скворцова, О.Ф.Смирнова, М.К.Якимчука та ін.) про поняття й критерії визначення ефективності прокурорської діяльності не тільки взагалі, а й для окремих її напрямків. Ефективність – це ступінь досягнення прокурором мети, що поставлена в законі чи іншому нормативному акті, з використанням найефективніших засобів. У зв’язку з цим, на думку здобувача, потрібна розробка і практичне застосування методики виміру ефективності нагляду за додержанням законів про охорону довкілля.

У підсумку підрозділу розроблені критерії оцінки якості та ефективності прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля, якими, передусім, вважається дотримання Конституції та законів України при здійсненні повноважень прокурора, забезпечення належної організації роботи, повнота і своєчасність вжитих заходів щодо виявлення та усунення порушень законів про охорону довкілля, поновлення екологічних прав громадян та інтересів держави, повне відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону довкілля.

ВИСНОВКИ

У Висновках наведені теоретичні узагальнення і запропоноване нове вирішення наукового завдання, суть якого полягає у комплексному дослідженні організаційних та правових аспектів прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законодавства про охорону довкілля.

Доводиться необхідність чіткого розмежування в Законі України “Про прокуратуру” правового регулювання цілей і завдань прокурорського нагляду за додержанням законів.

Діяльність прокуратури у сфері охорони довкілля спрямовується на всемірне зміцнення природозахисної законності з метою захисту гарантованих правовими актами екологічних прав громадян України від неправомірних посягань, притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності та відшкодування заподіяної довкіллю шкоди.

У зв'язку з кризовою екологічною ситуацією, що склалася у країні, органам прокуратури необхідно взяти курс на “екологізацію” наглядової діяльності, передусім активізацію нагляду за додержанням законів органами екологічного контролю.

Визначення стратегії діяльності з удосконалення практики прокурорського нагляду за додержанням законів органами екологічного контролю має ґрунтуватися на двох принципових положеннях. По-перше, ця діяльність має розглядатись як пріоритетна для усіх ланок органів прокуратури. По-друге, вона має здійснюватись узгоджено всією системою органів прокуратури. Удосконалення екологічного нагляду прокуратури повинно увібрати у себе принцип – через систему прокурорського нагляду і правосуддя добиватись виконання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єктами природокористування чинного законодавства у галузі охорони довкілля, забезпечивши тим самим верховенство права, насамперед, додержання положень Конституції та законів України щодо вжиття необхідних заходів для охорони і раціонального використання землі та її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, для збереження в чистоті повітря і води, забезпечення відтворення природних багатств і поліпшення оточуючої людини середовища. Генеральній прокуратурі України доцільно видати по всіх цих напрямках відповідні методичні рекомендації.

Не менш важливо прийняти спеціальний закон про екологічний контроль в Україні, передбачивши в ньому, зокрема, особливості діяльності прокуратури у цій сфері, а також відповідальність за незабезпечення права громадян на екологічну безпеку з відповідними наслідками для посадових і службових осіб.

Для здійснення ефективного нагляду в прокуратурах міст (районів), природоохоронних і інших, має бути запроваджена чітка система надходження з контролюючих органів інформації про стан додержання законів про охорону довкілля на відповідних територіях. За цих умов має діяти принцип вільного доступу та вільного поширення екологічної інформації, якщо вона не порушує права та законні інтереси інших осіб і держави, що їй доцільно закріпити у намічених для підготовки основ екологічного законодавства – Екологічному кодексі України.

Звертається увага на тісний зв'язок тактики і методики виявлення прокуратурою порушень законодавства у сфері охорони довкілля, причин цих порушень та умов, що їм сприяють. У першу чергу слід добиватись підвищення якості прокурорських перевірок. Зокрема, необхідно: комплексне застосування прокурорами різних перевірових дій; використання різних прийомів і методів, у тому числі і криміналістичних; активне залучення до перевірок фахівців; проведення перевірок спільно або одночасно з контролюючими органами; проведення комплексних перевірок, тобто перевірок виконання декількох законів у сфері охорони довкілля.

Підвищенню якості перевірок буде сприяти, крім того, удосконалювання діючих і розробка нових окремих методик їхнього проведення.

Заслугує на увагу практика створення природоохоронних прокуратур, оскільки їх працівники найкваліфікованіше здійснюють нагляд за додержанням законодавства про охорону довкілля. Однак при цьому виникає потреба у чіткому розмежуванні загальної і спеціальної компетенції зазначених та територіальних прокуратур. Доцільно розробити Положення про природоохоронну прокуратуру, яке має бути затверджене наказом Генерального прокурора України. Це сприяло б усуненню дублювання в роботі територіальних і природоохоронних прокурорів під час здійснення їх повноважень та більш оперативному виявленню порушень законів у галузі охорони довкілля.

Доцільно децю розширити перелік міжрайонних природоохоронних прокуратур та створити регіональні прокуратури на правах обласних.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Бабенко В.І. Постійну увагу – соціально незахищеним // Вісник прокуратури. – 2001. – № 1. – С. 57-62.
2. Бабенко В.І. Закон порушує ... ДАІ // Вісник прокуратури. – 2001. – № 3. – С. 118-120.
3. Бабенко В.І. Нагляд прокуратури за дотриманням законодавства органами екологічного контролю // Вісник прокуратури. – 2002. – № 2. – С. 63-68.
4. Бабенко В.І. Місце і роль прокуратури у державному механізмі охорони навколишнього природного середовища // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 6. – С. 105-107.
5. Бабенко В.І. Правові та організаційні питання прокурорського нагляду за додержанням природоохоронного законодавства // Вісник прокуратури. – 2002. – №5. – С. 14-19.
6. Бабенко В.І. Цілі та завдання прокурорського нагляду за додержанням природоохоронного законодавства // Право України. – 2002. – № 11. – С. 57-61.
7. Бабенко В.І. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням екологічного законодавства // Юридический вестник. – 2002. – № 3. – С.93-95.
8. Бабенко В.І. Деякі питання прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 7. – С. 130-132.
9. Бабенко В.І. Перспективи розвитку права прокурора на превентивний екологічний позов // Юридична Україна. – 2004. – № 1. – С. 48-53.

АНОТАЦІЯ

Бабенко В.І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2004.

У дисертаційній роботі розглянуто значення прокурорського нагляду за додержанням законодавства про охорону довкілля як важливої складової вдосконалення механізму гарантування екологічних прав громадян України та захисту інтересів держави.

Досліджені повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля і тенденції їх розвитку. Розглянуто особливості організації роботи прокурора у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля.

На основі аналізу практики досліджені проблеми оцінки якості та ефективності прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у галузі охорони довкілля. Сформульовано теоретичні висновки і пропозиції з вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: охорона довкілля, прокурорський нагляд, екологічні права громадян, повноваження прокурора, організація роботи прокуратури, ефективність прокурорського нагляду.

АННОТАЦИЯ

Бабенко В.И. Организационно-правовые аспекты прокурорского надзора за соблюдением законодательства об охране окружающей среды. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судоустройство; прокуратура и адвокатура. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2004.

В диссертационной работе рассматривается значение прокурорского надзора за соблюдением и применением законов об охране окружающей природной среды в условиях проводимой в стране реформы организации и деятельности судебных и правоохранительных органов.

Проанализированы вопросы, связанные с определением понятия, содержания и структуры прокурорского надзора за соблюдением законодательства об охране окружающей среды. Надзор прокурора за соблюдением законов об охране окружающей природной среды (или “довкілля” – непереводимого на русский слова) рассматривается как подфункция прокурорского надзора за соблюдением и применением законов в Украине, востребованная внутренней логикой построения правового

государства, создания эффективно действующего механизма обеспечения защиты экологических прав граждан Украины и интересов государства.

Исследуются особенности и тенденции, а также объем полномочий прокурора при осуществлении надзора за соблюдением экологического законодательства. Особое внимание уделено правовым средствам выявления нарушений закона в экологической сфере, причин нарушений и способствующих им условий. Введена в научный оборот самостоятельная процессуальная конструкция “право прокурора на превентивный экологический иск”.

На основе анализа действующего законодательства и практики его применения осуществлена научная классификация правовых основ деятельности прокурора в сфере охраны окружающей среды, которые разделены на такие группы: а) конституционное регулирование прокурорско-надзорных отношений; б) регулирование этих отношений законами Украины «О прокуратуре», «Об охране окружающей природной среды» и другими актами законодательства, в частности, тех, которыми установлена ответственность за экологические правонарушения.

С учетом общетеоретических положений науки прокурорского надзора уточнены понятия и цели экологического надзора прокуратуры, на основе надзорной практики и указаний Генерального прокурора Украины выделены наиболее приоритетные задачи прокуратуры при осуществлении этого надзора.

На основании требований, содержащихся в приказе Генерального прокурора Украины № 6-гн от 15 апреля 2004 г., исследованы проблемы методики и тактики надзора за соблюдением законов об охране природы, розграничены основания для проведения проверок исполнения законов на предприятиях и в органах экологического контроля.

Во избежание фактов подмены прокуратурой контролирующих органов предложен ограниченный перечень случаев, когда такие проверки могут проводиться в деятельности предприятий и организаций-природопользователей, а также схемы таких проверок.

Обоснована необходимость издания Генеральным прокурором Украины Положения о природоохранных прокурорах, некоторого расширения системы межрайонных природоохранных прокуратур, а также создания региональных природоохранных прокуратур (Днепропетровского бассейна и Карпатской).

Значительное внимание уделяется проблемам организации работы прокурора по осуществлению надзора за соблюдением законодательства об охране окружающей среды. Рассматриваются вопросы оценки эффективности прокурорского надзора за соблюдением законов в экологической сфере. В работе указывается на необходимость дополнительных мер для усовершенствования управления и организации

работы в органах прокуратуры. Содержание управленческой деятельности в органах прокуратуры должны определять две основные функции – руководство и организационное обеспечение.

В диссертации сформулированы предложения по совершенствованию действующего природоохранного законодательства, законодательства о прокурорском надзоре и практики его применения.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, прокурорский надзор, экологические права граждан, полномочия прокурора, организация работы прокуратуры, эффективность прокурорского надзора.

ANNOTATION

Babenko V.I. Organizational and legal aspects of public prosecutor's supervision over observance of environment protection laws. – Manuscript.

Dissertation for the scientific degree of the Candidate of legal science – with speciality 12.00.10 – judicature, public prosecutor's office and advocacy practice. – Odessa National Legal Academy, Odessa, 2004.

The dissertation studies the importance of the public prosecutor's supervision over observance of environment protection laws as a substantial component of improvement mechanism for the guarantees of ecological rights of the citizens of Ukraine and protection of the state interest.

The powers of the public prosecutor were examined in supervision over observance of environment protection laws and tendencies of their development. Organizational features of the public prosecutor's work were examined in supervision over observance and implementation of environment protection laws.

The problems concerned quality and efficiency evaluation in the public prosecutor's supervision over observation and implementation of environment protection laws were examined on the basis of practice analysis. Theoretical conclusions and proposals on improvement of applicable laws were formed.

Key words: environment protection, public prosecutor's supervision, ecological rights of citizens, powers of the public prosecutor, organization of work, efficiency of the public prosecutor's supervision.