

УДК 347.963:502

Толочко Я.М.

ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ДОВКІЛЛЯ

У статті автор досліджує особливості правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законності при розслідуванні злочинів проти довкілля, а також запропоновані шляхи його удосконалення.

Ключові слова: правові основи, прокурорський нагляд, злочини проти довкілля.

У сучасних умовах реформування прокуратури України в аспекті відповідності її діяльності міжнародно-правовим стандартам актуальними є проблеми удосконалення правових основ прокурорського нагляду за додержанням законів, які регулюють суспільні відносини в державі, особливо в кримінально-процесуальній сфері.

Правовими основами прокурорського нагляду є положення, що містяться в законах та інших нормативно-правових актах, якими повинен керуватися у своїй діяльності прокурор. Їх перелік досить великий. На думку В. С. Зеленецького, правомірно говорити про комплексне правове регулювання прокурорського нагляду [1; с. 159]. На наш погляд, комплексність (системність) правового регулювання характерна для прокурорського нагляду за законністю розслідування злочинів проти довкілля.

Визначальні параметри системності загальних правових основ діяльності прокуратури закладені в ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, вказаним законом, іншими законодавчими актами.

В. Я. Чеканов зазначав, що конституційні положення про функції, покладені на прокуратуру, мають значення юридичної першооснови, на якій засновані як загальні положення про принципи та завдання прокурорського нагляду, так і особливі: про повноваження прокурора, правові методи та форми здійснення прокурорської діяльності [2; с. 101].

Безперечно, в Конституції України можуть бути вирішені тільки загальні питання організації та діяльності прокуратури. Однак не всі основні положення прокурорського нагляду знайшли своє відображення в Конституції України.

Суттєвою вадою нормативного визначення статусу прокуратури є, на нашу думку, дві обставини: ані Конституція, ані закони України не визначають місце прокуратури в державному механізмі, співвідношення її статусу з повноваженнями законодавчої, виконавчої й судової гілок влади. Вказані обставини сприяють нестабільності правового статусу прокуратури, а також породжують безліч теоретичних суперечок про те, чи є прокуратура самостійним органом державної влади або до якої із трьох її гілок відноситься, які функції у зв'язку з цим повинна викону-

вати. Тому варто погодитися з пропозицією М. Н. Маршунова про закріплення на конституційному рівні місця, ролі й призначення органів прокуратури в механізмі поділу та взаємодії влади, основних принципів прокурорської діяльності, а також системи органів прокуратури [3; с. 49]. Доцільність втілення в життя такої пропозиції в Україні зумовлена нестабільністю її правової системи і необхідністю реформування прокуратури.

Безпосереднє відношення до діяльності прокурора з нагляду за розслідуванням злочинів проти довкілля має ст. 3 Конституції України, що визначає людину, її життя і здоров'я вищою соціальною цінністю, а утвердження та забезпечення прав і свобод людини – головним обов'язком держави.

Положення про екологічні права людини знайшло своє закріплення в ст. 50 Конституції України, де передбачено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. До екологічної сфери відноситься право на охорону здоров'я (ст. 49), право на належні, безпечні й здорові умови праці на виробництві (ст. 43), право власності на природні ресурси (ст. 13).

Держава повинна забезпечити екологічну безпеку і підтримання екологічної рівноваги на території України (ст. 16), санітарне-епідеміологічне благополуччя населення (ст. 49), а також не заподіювати шкоди природі, відшкодувати завдані збитки (ст. 66).

Зазначені конституційні положення визначають найбільш важливі напрями формування законодавства та правозастосовної діяльності в сфері використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, зокрема прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів проти довкілля.

Органи прокуратури в установленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальноновизнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів (ст. 3 Закону України «Про прокуратуру»).

Конституція України у ст. 9 визнає міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України, частиною національного законодавства України. Пряма дія в Україні міжнародних договорів покладає на органи прокуратури обов'язки нагляду за їхнім додержанням.

Особливу актуальність при розслідуванні злочинів проти довкілля мають такі багатосторонні договори України: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р. з додатковими протоколами); Європейська конвенція про видачу правопорушників (1957 р. з додатковими протоколами 1975 р. і 1978 р.); Європейська конвенція про взаємну правову допомогу у кримінальних справах (1959 р. з додатковими протоколом 2002 р.); Європейська конвенція про міжнародну дійсність рішень у кримінальних справах (1970 р.); Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах (1972 р.).

У межах СНД Україною укладено низку конвенцій з питань надання правової допомоги у кримінальних справах, зокрема проведення процесуальних дій, видачі правопорушників, передачі кримінального переслідування тощо (Конвенція про правову допомогу і правові відносини в цивільних, сімейних і кримінальних спра-

вах, 1993 р. та Протокол 1997 р. до неї; Конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах, 2002 р.).

Україна є учасницею понад 30 міжнародних природоохоронних конвенцій, зокрема Конвенції про водно-болотні угіддя як середовища існування водоплавних птахів (1971 р.), Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (1972 р.), Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (1979 р.), Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.), Віденської конвенції про охорону озонового шару (1985 р.), Конвенції про захист Чорного моря від забруднення (1992 р.), Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (1992 р.), Конвенції про біологічну різноманітність (1992 р.), Конвенції про ядерну безпеку (1994 р.), Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1999 р.) тощо. Ці документи є складовими правових основ діяльності прокуратури в сфері охорони навколишнього середовища [4; с. 15].

Україна уклала низку міждержавних двосторонніх угод, які встановлюють процедуру надання правової допомоги у кримінальних справах (з Китаєм, 1992 р., Польщею, 1993 р., Литвою, 1993 р., Молдовою, 1993 р., Грузією, 1995 р., Естонією, 1995 р., Латвією, 1995 р., Монголією, 1995 р., В'єтнамом, 2000 р.). Урегульовано окремі аспекти співробітництва в сфері кримінального судочинства, які забезпечують процедуру виконання процесуальних дій (договори з Канадою, 1996 р.; США, 1998 р.; Урядом Об'єднаного Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, 1996 р.).

Із низки причин міждержавні договори й угоди не дають змоги в повному обсязі вирішити всі питання, що виникають в Україні у сфері боротьби зі злочинністю. За такої ситуації Генеральна прокуратура України уклала угоди (меморандуми) про правову допомогу і співробітництво із прокуратурами більшості держав і з усіма країнами СНД, зокрема Міністерством юстиції Канади (1992 р.); Міністерством юстиції США (1993 р.); Державною службою прокуратури Англії та Уельсу (1996 р.); Федеральною прокуратурою Швейцарії (1999 р.); прокуратурою Німеччини (1996 р.); Генеральною прокуратурою Литви (1992 р.); Генеральною прокуратурою Латвії (2000 р.); прокуратурою Російської Федерації (1993 р.); прокуратурою Молдови (1993 р.); Генеральною прокуратурою Киргизії (1993 р.); Прокуратурою Республіки Беларусь (1993 р.); прокуратурою Вірменії (1994 р.); прокуратурою Республіки Грузія (1994 р.) та іншими.

Відповідно до п. 14 ст. 92 та ст. 123 Конституції України організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. Однак навряд чи можна погодитися з О. Р. Михайленком, який пропонує закон, присвячений прокуратурі, назвати Законом України «Про організацію і порядок діяльності органів прокуратури» [5; с. 51]. Справа не в назві закону, а в його змісті та сутності. Конституція України лише встановлює, що закон повинен регулювати питання організації прокуратури, її завдання, засоби, форми та процедуру її діяльності. Тому краще залишити існуючу назву – Закон України «Про прокуратуру».

У законі потрібно встановити процедуру для:

- організації роботи з реалізації повноважень прокурорів при здійсненні нагляду за додержанням законів у всіх сферах прокурорського нагляду;
- призначення на посаду, звільнення з посади та відправлення у відставку Генерального прокурора України й інших прокурорів;
- реалізації повноважень Генерального прокурора України з керівництва органами прокуратури;
- дисциплінарної відповідальності прокурорів;
- правового та соціального захисту прокурорів;
- матеріального і фінансового забезпечення прокурорів та членів їхніх родин;
- скликання, проведення і визначення обсягу повноважень всеукраїнської конференції працівників прокуратури.

Роль норм Кримінального кодексу України проявляється при перевірці прокурором обґрунтованості винесеного процесуального рішення за результатами розгляду заяв і повідомлень про злочини проти довкілля, коли необхідно керуватися нормами матеріального права про віднесення діяння до категорії злочинних, а також в процесі здійснення нагляду за додержанням вимог закону при визнанні особи обвинуваченою та при закінченні досудового слідства.

На підставі аналізу положень Кримінального кодексу України та наведених у кримінально-правовій літературі поглядів авторів щодо систематизації злочинів проти довкілля вважаємо за можливе приєднатися до запропонованого В. К. Матвійчуком поділу цих злочинів на зазначені нижче групи.

Злочини, що посягають на суспільні відносини, які забезпечують умови раціонального використання, охорони, відтворення та оздоровлення землі (ст. 239 «Забруднення або псування земель»; ст. 254 «Безгосподарське використання земель»).

Злочини, що посягають на відносини, що забезпечують умови з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення надр (ст. 240 «Порушення правил охорони надр»).

Злочини, які посягають на суспільні відносини, що забезпечують умови для охорони відносин щодо захисту суверенних прав України над континентальним шельфом України з метою розробки й розвідки його природних багатств, включаючи роботи на континентальному шельфі (ст. 244 КК України).

Злочини, що посягають на відносини, що забезпечують умови з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення рослинного світу (ст. 245 КК «Знищення або пошкодження лісових масивів»; ст. 246 «Незаконна порубка лісу»; ст. 247 «Порушення законодавства про захист рослин»).

Злочини, що посягають на відносини, що забезпечують умови з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення водних об'єктів (ст. 242 КК «Порушення правил охорони вод»; ст. 243 «Забруднення моря»).

Злочини, що посягають на відносини, що забезпечують умови з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення атмосферного повітря (ст. 241 КК «Забруднення атмосферного повітря»).

Злочини, що посягають на відносини, що забезпечують умови з охорони й раціонального використання (ст. 248 «Незаконне полювання»; ст. 249 «Незаконне

зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом»; ст. 250 «Проведення вибухових робіт з порушенням правил охорони рибних запасів»; ст. 251 «Порушення ветеринарних правил»).

Злочини, що посягають на відносини, які забезпечують умови з охорони від умисного знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252 КК «Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду»).

Злочини, що посягають на відносини, які забезпечують умови з охорони екологічної безпеки (ст. 236 «Порушення правил екологічної безпеки»; ст. 253 «Проектування чи експлуатація споруд без системи захисту довкілля»).

Злочини, що посягають на відносини, які забезпечують умови для протидії приховуванню або перекрученню відомостей про екологічний стан (ст. 237 «Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення»; ст. 238 «Приховування або перекручування відомостей про екологічний стан або захворюваність населення») [6; с. 130].

Запропонована систематизація злочинів проти довкілля є, на нашу думку, науково обґрунтованою, оскільки певним чином уточнює їх, використовуючи чітко визначені вище критерії.

Родовим об'єктом злочинів проти довкілля є суспільні відносини з приводу умов (стосунків), що забезпечують охорону, раціональне використання, відтворення та оздоровлення сприятливого навколишнього середовища [7; с. 21].

Предмет злочину проти довкілля – це самостійна ознака складу злочину, що є предметно-речовою частиною виробничих сил (за винятком предмета злочину, передбаченого ст. 238 КК), яка залучена в суспільне виробництво або потенційно може бути до нього залучена, невіддільна від природного середовища, вилучена із господарського обігу (за винятком землі), якій властива виключність права власності українського народу, відособлена від натурально-речової форми (за винятком атмосферного повітря і природних процесів), має межі володіння, можливість самовідтворення, не перебуває на балансі підприємств, установ і організацій, не відображається в бухгалтерських звітах і балансах та враховується лише в натуральному вигляді, характеризується неповторністю і глибокою індивідуальністю, крайньою рухливістю та природним походженням.

Для поняття злочинів проти довкілля суттєве значення має їх об'єктивна сторона. Вона характеризується діянням (дією або бездіяльністю), наслідками, передбаченими в конкретних статтях Особливої частини, необхідним причинним зв'язком, знаряддями, засобами і джерелами вчинення злочинів, а також відповідною обстановкою їх вчинення.

Із суб'єктивної сторони ці злочини можуть вчинятися як умисно, так і з необережності.

Суб'єктом злочинів проти довкілля може бути фізична осудна службова, неслужбова, фізична особа, яка досягла 16-річного віку (громадянин України, іноземний громадянин, особа без громадянства або та, яка має подвійне громадянство). У випадках притягнення до кримінальної відповідальності за ці злочини

службових осіб, котрі вчинили їх із використанням свого службового становища, їхні дії за наявності до того підстав мають кваліфікуватися також за відповідними статтями КК, якими передбачено відповідальність за злочини у сфері службової діяльності, крім ст. 238, ч. 2 ст. 248 КК.

Зважаючи на те, що склади злочинів проти довкілля найчастіше мають бланкетний характер, матеріально-правовою основою прокурорського нагляду є природоохоронне законодавство, яке за своєю структурою досить об'ємне та складне. Воно поєднує водне, лісове, земельне законодавство, законодавство про надра, відходи, охорону атмосферного повітря, тваринний світ та інше законодавство. Наприклад, перш ніж вирішувати питання про порушення кримінальної справи за ознаками злочину, передбаченого ст. 248 КК (незаконне полювання), необхідно звернутися до Закону України «Про мисливське господарство і полювання», який визначає вимоги до порядку використання об'єктів тваринного світу, а також до Законів України «Про тваринний світ», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», «Про Червону книгу України» та інших. Тому на сьогодні актуальними залишаються проблеми кодифікації природоохоронного законодавства.

Під час нагляду за законністю розслідування злочинів проти довкілля виникає запитання: чи повинен прокурор наглядати за виконанням підзаконних актів, що регулюють природоохоронну діяльність? Необхідно зазначити, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює нагляд за виконанням тільки законів (ст. 1). Тому видається некоректним твердження В. Н. Галузо про те, що прокуратура здійснює перевірку виконання законів і підзаконних нормативних актів [8; с. 93].

Водночас іноді кваліфікація злочину проти довкілля потребує вивчення санітарних норм і правил, відомчих інструкцій тощо [9; с. 63]. Вони повинні враховуватися прокурором при здійсненні прокурорського нагляду за законністю розслідування злочинів проти довкілля. При цьому прокурор перевіряє, чи не суперечать підзаконні нормативні акти, які регламентують охорону природного середовища, положенням Конституції України, КПК України, іншим законам і міжнародно-правовим договорам України, чи правильно орган дізнання та слідчий застосовують їх при розслідуванні злочинів проти довкілля.

Важливе значення при здійсненні прокурорського нагляду за законністю розслідування злочинів проти довкілля мають постанови Верховного Суду України, зокрема Постанова від 10 грудня 2004 року № 17 «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля», в якій наголошується, що більшість статей, якими передбачено відповідальність за злочини проти довкілля, є бланкетними, тому слід ретельно з'ясувати, яким саме законодавством регулюються правовідносини, пов'язані з використанням та охороною відповідного природного ресурсу (землі, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного та тваринного світу тощо).

У зазначеній постанові Верховного Суду України надано роз'яснення таких положень кримінального закону, як «тяжкі наслідки» (статті 236, 237, частини 2 статей 238—243, ч. 2 ст. 245, статті 247, 251, ч. 2 ст. 252, ч. 1 ст. 253 КК), «загибель людей»

(статті 236, 237, частини 2 статей 238—243, ч. 2 ст. 245, ч. 2 ст. 253 КК), «створення небезпеки для життя і здоров'я людей» (частини 1 статей 239—244, ч. 1 ст. 253 КК), «незаконне заняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом (ст. 249 КК), «способи масового знищення звірів, птахів, риби, інших видів тваринного світу» (частини 2 статей 248 та 249 КК). Підкреслено, що згідно зі ст. 236 КК відповідальність за порушення правил екологічної безпеки настає, зокрема, за умови, що воно спричинило екологічне забруднення значних територій. Наведено також методику обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної знищенням або пошкодженням природних ресурсів і нормативні акти, які встановлюють відповідні правила. Підкреслено, що при відшкодуванні шкоди слід з'ясувати як кількісні, так і якісні критерії.

Серед правових основ прокурорського нагляду за додержанням законів при здійсненні досудового провадження особливе місце належить відомчим нормативно-правовим актам, які відповідно до п. 7 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» видаються Генеральним прокурором України і є обов'язковими для виконання всіма органами дізнання і досудового слідства.

У юридичній літературі йдеться про те, що невиконання органами дізнання і досудового слідства вказівок Генерального прокурора за своєю правовою природою не є порушенням вимог кримінально-процесуального закону і не може спричинити тих правових наслідків, які передбачені законом для кримінально-процесуальних порушень. Тому в КПК України необхідно ввести норму про обов'язковість виконання наказів і вказівок Генерального прокурора України, які стосуються організаційних питань розслідування.

Перелік використаних джерел та література:

1. Зеленецкий В. С. Общая теория борьбы с преступностью. – Т. 1. Концептуальные основы. – Х.: Основа, 1994. – 256 с.
2. Чеканов В. Я. Понятие правовых основ прокурорского надзора за расследованием преступлений // Актуальные вопросы советской юридической науки. – Ч. 2. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1978. – С. 101–108.
3. Маршунов М. Н. Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. – СПб: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1991. – 218 с..
4. Бабенко В. І., Руденко М. В. Прокурор в галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація: Навч. посіб. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 408 с.
5. Михайленко О. Р. Прокуратура України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 229 с.
6. Матвійчук В. К. Кримінально-правова охорона навколишнього природного середовища кримінально-правове та кримінологічне дослідження): Монографія. – К.: Азимут-Україна, 2005. – 646 с..
7. Гавриш С. Б. Кримінально-правова охорона довкілля в Україні. Проблеми теорії, застосування і розвитку кримінального законодавства. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2002. – 636 с.
8. Галузо В. Н. Надзор прокуратуры // В кн.: Прокурорский надзор. – М.: ВНИИПП, 2001. – С. 93 – 115.
9. Гареев А. А. Экологические преступления: уголовно-правовое противодействие. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – СПб, 2006. – 212с.

Толочко Я.М. Правовые основы прокурорского надзора за соблюдением законов при расследовании преступлений против окружающей среды.

В статье исследованы особенности правового регулирования прокурорского надзора за законностью расследования преступлений против окружающей среды, а также предложены пути его совершенствования.

Ключевые слова: правовые основы, прокурорский надзор, преступления против окружающей среды.

Tolochko Ja.N. Legal bases of the public prosecutor's supervision observe the law at the investigation environmental crimes.

The specialties of prosecutor's supervision on legality of environmental crimes investigation are examined in article and the ways of its improvement are proposed.

Key words: legal bases, public prosecutor's supervision, environmental crimes.

Надійшла до редакції 17.06.2008 р.