

4. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

5. До кіберполіції наберуть 400 співробітників // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/Національна_поліція_України

6. Патрульная полиция Украины // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/Патрульная_полиция_Украины

7. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page2>

8. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 року № 834 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248570738>

9. Про охоронну діяльність : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4616-VI (№ 835-VIII від 26.11.2015) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 2. – Ст. 8.

УДК 343.163:502.573(477)

Тюн В. М.,

методист факультету № 2

Львівського державного університету внутрішніх справ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
НАГЛЯДУ ПРОКУРАТУРИ ЗА ЗАКОННІСТЮ
ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА
АДМІНІСТРАТИВНІ ЕКОЛОГІЧНІ
ПРАВОПОРУШЕННЯ: НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА**

У статті досліджуються особливості адміністративно-правового регулювання наглядової діяльності прокуратури за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів. Проаналізовано зміни у функціях прокуратури України в умовах її реформування.

Ключові слова: прокуратура, нагляд, повноваження, адміністративна відповідальність, заходи впливу, екологічні правопорушення.

В статті досліджуються особливості адміністративно-правового регулювання надзорної діяльності прокуратури за дотриманням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення в області охорони природи та використання природних ресурсів. Проаналізовані зміни в функціях прокуратури України в умовах її реформування.

Ключевые слова: прокуратура, надзор, полномочия, административная ответственность, меры воздействия, экологические правонарушения.

The article deals with the peculiarities of administrative and legal regulation of supervisory prosecutors the observance of laws in the application of measures for administrative violations in the field of environmental protection and natural resources. Analyzed changes in the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine in terms of its reform.

Keywords: prosecutor, supervision, powers, administrative responsibility, enforcement measures, environmental offenses.

Постановка проблеми. У системі державних органів прокуратура завжди займала і надалі займає особливе місце. Це обумовлюється не лише визначеними законодавством завданнями та повноваженнями, а й високою загальносоціальною місією охорони прав і свобод людини та громадянина, захисту інтересів держави.

Ще до недавнього часу, здійснюючи загальний нагляд за дотриманням екологічного законодавства, прокуратурою також вживались заходи з виявлення й припинення екологічних правопорушень, застосування санкцій до порушників природоохоронного законодавства. Крім того, природоохоронна прокуратура була наділена широкими повноваженнями з нагляду за дотриманням законності під час провадження у справах про адміністративні екологічні правопорушення.

Сьогодні ситуація суттєво змінилася. На хвилі демократичних реформ Верховна Рада України 14 жовтня 2014 р. ухвалила вже, напевно, очікуваний нами Закон України «Про прокуратуру» (далі – Закон) [1]. Одним із найбільш важливих та резонансних нововведень Закону є позбавлення прокуратури функції нагляду за дотриманням і застосуванням законів, т. зв. «загального нагляду», та усіх пов'язаних з цією функцією повноважень.

Звичайно, в цілому прийнятий Закон в новій редакції спрямований, перш за все, на впровадження європейських стандартів у діяльність правоохоронних органів. Однак, окремі його норми є предметом багатьох дискусій. Через те, подальше наукове дослідження проблем діяльності прокуратури актуалізується.

Метою наукової статті є визначення особливостей адміністративно-правового регулювання наглядової діяльності прокуратури за законністю застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів та їхня характеристика згідно з новим Законом України «Про прокуратуру».

Аналіз дослідження даної проблеми. Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблема нагляду прокуратури за законністю притягнення до адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення вже досліджувалась в сучасній вітчизняній юридичній науці, зокрема у працях таких вчених-правознавців, як: В. І. Бабенко, В. В. Долежан, І. А. Куян, Р. В. МIRONЮК, М. В. Руденко, К. А. Рябець, О. Б. Черв'якова, В. В. Шемчук та інші. Проте, враховуючи законодавчі зміни, а також важливість ролі прокуратури щодо нагляду за законністю дій органів адміністративної юрисдикції при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, є необхідність продовжити висвітлення змісту окреслених проблем цього питання задля удосконалення правозастосовної практики загалом.

Виклад основного матеріалу. Насамперед слід наголосити, що зміни загалом торкнулися системи органів прокуратури України. Відбувається скорочення чисельності

працівників, адже із скасуванням «загального нагляду» потреба в них відпадає. Запроваджено просту ієрархічну структуру: Генеральна прокуратура України, регіональна прокуратура, місцева прокуратура. При цьому ліквідовано спеціалізовані прокуратури – транспортні, природоохоронні. Однак, залишилися військові прокуратури (Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих) та створено спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Однак, втрата прокуратурою функцій здійснення нагляду у сферах суспільних відносин, не пов'язаних з кримінальним судочинством, аж ніяк не свідчить про неважливість її подальшої ролі у охороні та забезпеченні інтересів громадян чи держави.

Так, одна із функцій прокуратури – представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Згідно зі змістом ч. 7 ст. 23 Закону, у разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

З огляду на зазначене вище, у літературі висловлюється цілком слушна думка. Так, М. Стефанчук зауважує, що хоча положення Закону не цілком відповідають визначеній на конституційному рівні назві функцій прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді. Водночас вони розкривають зміст п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону, в якому законодавчо закріплена функція прокуратури щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Стає очевидно, що саме таким чином

законодавець висвітлив положення п. 5 ч. 1 ст. 121 Конституції України, яка проголошує однією із функцій прокуратури нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, в нормах нового Закону, визнавши цю функцію формою представництва інтересів громадянина або держави в суді [2, с. 20].

Хоча даний Закон і скасовує широкі повноваження прокурорів щодо здійснення нагляду за додержанням законів під час провадження у справах про адміністративні екологічні правопорушення, вносячи зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, ми все-таки вважаємо, що необхідно визначити теперішню роль прокурора у сфері застосування адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення.

Зі змісту ч. 5 ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [3] (далі – КУпАП) випливає, що предметом прокурорського нагляду виступає законність дій органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, під час застосування заходів впливу (заходів примусового характеру), які пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Повноваження органів та посадових осіб, які правомочні розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, визначені КУпАП та окремими законами.

Справи про адміністративні правопорушення у галузі охорони природи та використання природних ресурсів розглядають працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень та посадові особи органів державної влади, які здійснюють екологічний контроль та нагляд (Держекоінспекція, Держземагентство, Держлісагентство, Держрибагентство, Держводагентство, Держгеонадра тощо).

Крім перелічених органів, справи про адміністративні правопорушення у галузі охорони природи та використання природних ресурсів розглядають також суди.

Однією із суттєвих передумов здійснення прокурорського нагляду в зазначеній сфері є обізнаність прокурорів у системі й компетенції органів адміністративної юрисдикції. Однак це завдання ускладнюється через викликані адміністративною реформою часті зміни назв, функціонального призначення, компетенції, а також утворення нових інституцій, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення [4, с. 32].

Разом із тим, як зазначається в юридичній літературі, множинність та різноплановість екологічних правопорушень обумовлює і специфічність системи органів адміністративної юрисдикції в сфері охорони довкілля. Характерною рисою цієї системи є множинність суб'єктів, що здійснюють юрисдикційну діяльність. Інша особливість цієї системи – неоднорідність її елементів (органів). Це проявляється в тому, що складовими є як органи, спеціально утворювані для здійснення юрисдикційних функцій (місцеві суди), так і органи, які виконують ці функції поряд з іншими, зокрема контрольно-наглядовими. Ще одна ознака розглядуваної системи – територіально-галузевий принцип побудови, що обумовлюється необхідністю забезпечення екологічного правопорядку по всій території країни та запобігання екологічним правопорушенням в окремих сферах, в результаті чого досягається охоплення юрисдикційним захистом, як довкілля в цілому, так і окремі його компоненти [5 с. 107].

Реалізуючи свою функцію нагляду відповідно до ч. 5 ст. 7 КУпАП, прокурор перевіряє на законність дії і рішення органів (посадових осіб), уповноважених здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів.

Приводами для перевірки, напр., можуть бути: виявлення прокурором порушень закону щодо застосування заходів адміністративного примусу (незаконне затримання, вилучення речей, предметів тощо) під час здійснених ним попередніх перевірок; скарги та заяви громадян щодо незаконного вжиття заходів адміністративного примусу за екологічні правопорушення; повідомлення засобів масової інформації;

статистичні дані державних органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері екології тощо.

Згідно із ч. 1 ст. 26 Закону прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, має право:

1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

2) опитувати осіб, які перебувають у цих місцях, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, або до них застосовано заходи примусового характеру;

3) перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

5) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

б) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

Окрім цього, в силу дії положень цієї статті прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання

затриманих, установі для виконання заходів примусового характеру, іншому місці, в якому особа примусово тримається згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу. Більше того, його письмові вказівки щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Потрібно пам'ятати і про те, що ст. 259 КУпАП передбачений такий адміністративний захід, як доставлення порушника. Даний захід провадиться з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення і якщо складення протоколу є обов'язковим. Так, у силу ч. 3 та ч. 4 цієї статті, при вчиненні порушень земельного законодавства, лісових порушень, порушень правил полювання, правил рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення, державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, працівники державної лісової охорони, а в лісах колективних сільськогосподарських підприємств – працівники лісової охорони зазначених підприємств, уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, посадові особи інших органів, які здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу, працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також поліцейські можуть доставляти осіб, які вчинили ці правопорушення, у поліцію чи в приміщення виконавчого органу сільської, селищної ради. Доставлення порушника може провадитись також членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, громадськими інспекторами охорони природи, громадськими мисливськими інспекторами, громадськими інспекторами органів рибоохорони та громадськими лісовими інспекторами.

Оскільки, доставлення порушників є заходом адміністративного впливу, пов'язаним з обмеженням особистої

свободи громадян, тому, здійснюючи нагляд, прокурор перевіряє законність дії посадових осіб, які доставляли правопорушника.

Перш за все при перевірці законності доставлення правопорушника прокурор звертає увагу на наступне: чи доставлення порушника було проведено в можливо короткий строк; чи перебування доставленої особи у приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не тривало більш як одну годину, якщо законом не встановлено інше; чи застосувалися заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, вогнепальна зброя та чи відбувалося це у випадках і в порядку, передбачених Законом України від 02 липня 2015 року «Про Національну поліцію».

З метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускається застосування прямо передбачених КУпАП заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а саме: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів тощо.

У випадку застосування адміністративного затримання прокурор звертає увагу на:

а) обґрунтованість застосування адміністративного затримання;

б) законність проведення затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення (тобто проведення затримання органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України). У цьому випадку органи внутрішніх справ (Національна поліція) уповноважені затримувати особу за порушення правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу;

в) випадки і порядок застосувалися фізичного впливу (сили), спеціальних засобів, вогнепальної зброї, передбачені Законом України від 02 липня 2015 року «Про Національну поліцію»;

г) дотримання строків адміністративного затримання (не більш як три години, а в окремих випадках – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання);

д) виконання вимоги ст. 261 КУпАП, а саме: обов'язкове складання протоколу про адміністративне затримання із занесенням в нього передбачених законом даних та негайне повідомлення родичів затриманої особи про місце її перебування особи, а при її проханні також власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу.

У випадку здійснення особистого огляду особи правопорушника прокурор звертає увагу на те чи провадився особистий огляд уповноваженими на те посадовими особами, однієї статі з оглядуванням і в присутності двох понятих тієї ж статі.

У випадку здійснення огляду речей правопорушника прокурор звертає увагу на наступне: чи огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів провадився уповноваженими на те посадовими особами; провадився у присутності особи, у власності(володінні) якої вони є, а за її відсутності при участі двох понятих; чи відбувалося складання протоколу про особистий огляд, або про це зроблено відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

У випадку, коли відбувалося вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей правопорушника, прокурор звертає увагу на наступне: чи провадилося вилучення речей і документів уповноваженими на те законом посадовими особами; чи дійсно вилучені речі і документи є предметом саме

вчиненого правопорушення; чи були вилучені речі і документи саме під час адміністративного затримання, особистого огляду або огляду речей; чи відбувалося складання протоколу про вилучення речей і документів або про це зроблено відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, протоколі про адміністративне затримання, або про огляд речей.

Як відомо, найбільш суворим заходом впливу, який застосовується за вчинення адміністративного правопорушення та безпосередньо пов'язаний з обмеженням особистої свободи громадян є адміністративний арешт. Він призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб.

Однак, треба зауважити, що застосування адміністративного арешту не передбачене жодною із санкцій статей Розділу 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» КУпАП. Тому, прокурор, здійснюючи нагляд за законністю вжитих заходів, повинен відреагувати у відповідності до закону на можливе незаконне рішення щодо застосування до особи адміністративного арешту за вчинене адміністративне екологічне правопорушення.

У випадку, коли до особи за вчинення екологічного правопорушення застосовується стягнення у виді штрафу, а за вчинення іншого правопорушення судом застосовується адміністративний арешт, прокурор здійснює нагляд за законністю застосування арешту.

Висновки. Проаналізувавши положення Закону від 14 жовтня 2014 р. та визначивши особливості адміністративно-правового регулювання наглядової діяльності прокуратури за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, можемо констатувати, що прокуратура позбавляється значної частини повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративні екологічні правопорушення.

Основна роль у виконанні завдань з нагляду за дотриманням законності у цій сфері тепер відводиться органам державної влади та правоохоронним органам. З такої позиції законодавця випливає, що зміни мали б допомогти уникнути дублювання функцій прокуратури та інших державних органів, які наділені повноваженнями щодо здійснення нагляду і контролю за додержанням законів у певних галузях. Це дозволить, з одного боку, конкретизувати відповідальність державних органів за стан справ у певній сфері суспільства, а з іншого – зменшити кількість перевірок та інших заходів, які негативно впливають на діяльність фізичних та юридичних осіб, породжують зловживання та корупцію.

Насамкінець слід звернути увагу на те, що незважаючи на прогресивність реформ прокуратури України, національне законодавство все ж потребує й подальшого доопрацювання, щоб максимально наблизитись до європейських стандартів і забезпечити ефективний захист прав, свобод та інтересів громадян.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
2. Стефанчук М. Проблеми застосування нового законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді / М. Стефанчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 5(38). – С. 19-26.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та доп. станом на 2 січ. 2016 року: (офіц. текст). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2016. – 312 с.
4. Драган О. Прокурорський нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення / О. Драган // Вісник прокуратури. – 2008. – № 12(90). – С. 29-35.
5. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І. А. Куян ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 208 с.