

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.20>

ЕФЕКТИВНІСТЬ ВПРОВАДЖЕННЯ СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ ПРОКУРОРІВ НА ПРИКЛАДІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОКУРАТУР

Чечерський В.І.,
*доктор юридичних наук, доцент,
начальник відділу
Спеціалізованої екологічної прокуратури
Офісу Генерального прокурора,
Почесний працівник прокуратури
<https://orcid.org/0000-0002-4269-1247>*

Чечерський В.І. Ефективність впровадження спеціалізації прокурорів на прикладі спеціалізованих екологічних прокуратур.

Відповідно до Резолюції, що схвалена минулого року на 48-й сесії Ради ООН з прав людини, безпечне, чисте, здорове та стійке навколишнє природне середовище, визнано окремим правом людини.

Необхідність охорони довкілля є одним із завдань не лише уповноважених органів державного нагляду (контролю), але й правоохоронних органів, зокрема прокуратури. Водночас особливості України як індустріальної держави із значними запасами корисних копалин, постійний розвиток законодавства щодо правового регулювання правовідносин у цій сфері вимагають від правоохоронців особливого підходу, який дозволяє забезпечити відповідна спеціалізація.

У статті розглядається проблематика доцільності впровадження тематичної спеціалізації у системі органів прокуратури. Визначено, що спеціалізація може здійснюватися за функціональною, родовою, галузевою чи тематичною ознакою, кожна з яких повинна вирішувати свої особливі завдання.

Впровадження тематичної (предметної) спеціалізації може бути викликано визначенням додаткового пріоритету у діяльності органів прокуратури, істотною відмінністю правового регулювання певного кола правовідносин, новітніми викликами та потребами суспільства тощо.

Вказано на причини відновлення діяльності підрозділів у системі органів прокуратури, які відповідають за охорону навколишнього природного середовища, у тому числі які пов'язані з очікуваннями суспільства.

Зазначено про роль та місце спеціалізованих екологічних прокуратур у органах прокуратури, обсяг їх повноважень.

На конкретних прикладах, а також аналізі звітності про роботу прокурора у сфері охорони навколишнього природного середовища за останні роки зроблено висновки про ефективність запровадження тематичної спеціалізації у органах прокуратури.

Крім того, обґрунтовано, що запровадження тематичної спеціалізації на конкретному напрямку дозволяє комплексно вирішувати покладені на прокуратуру завдання у цій сфері.

Ключові слова: прокурор, система прокуратури, спеціалізація прокурорів, екологічна прокуратура, захист довкілля

Chechersky V.I. Effectiveness of the implementation of the specialization of prosecutors on the example of specialized environmental prosecutor's offices.

According to the Resolution approved last year at the 48th session of the UN Human Rights Council, safe, clean, healthy and sustainable natural environment is recognized as a separate human right.

The need to protect the environment is one of the tasks not only of the authorized bodies of state supervision (control), but also of law enforcement agencies, in particular the prosecutor's office. At the same time, the peculiarities of Ukraine as an industrial state with significant reserves of minerals, the constant development of legislation on the legal regulation of legal relations in this area require a special approach from law enforcement officers, which allows for appropriate specialization.

The article examines the issue of the expediency of introducing thematic specialization in the system of prosecutor's offices. It was determined that specialization can be carried out according to functional, generic, branch or thematic characteristics, each of which must solve its own special tasks.

The introduction of thematic (subject) specialization can be caused by the determination of an additional priority in the activities of the prosecutor's office, a significant difference in the legal regulation of a certain range of legal relations, the latest challenges and needs of society, etc.

The reasons for reviving the activities of units in the system of prosecutor's offices responsible for environmental protection are indicated, including those related to society's expectations.

The role and place of specialized environmental prosecutor's offices in the prosecutor's office, the scope of their powers are indicated.

Based on specific examples, as well as the analysis of reports on the work of the prosecutor in the field of environmental protection in recent years, conclusions have been drawn about the effectiveness of the introduction of thematic specialization in the prosecutor's office.

In addition, it is substantiated that the introduction of thematic specialization in a specific area allows comprehensively solving the tasks assigned to the prosecutor's office in this area.

Key words: prosecutor, prosecution system, specialization of prosecutors, environmental prosecutor's office, environmental protection

Постановка наукової проблеми. Вже майже 10 років триває реформування прокуратури. Розпочата ще у 2014 році реформа одразу відбувається за декількома напрямками одні з яких глобальні, інші стосуються локального рівня. Однак і надалі залишається дискусійною проблематика необхідності більш широкого впровадження тематичної спеціалізації прокурорів.

З однієї сторони тематична спеціалізація сприяє покращенню їх професіоналізму на відповідному напрямку, проте є і зворотна сторона, яка пов'язана з обмеженістю трудового ресурсу, що не дозволяє запровадити таку спеціалізацію на всіх без винятку напрямках. Крім того, необхідно докладати додаткові зусилля на швидке й оперативне оновлення правової компетентості прокурорів, які працювали за відповідною спеціалізацією, у випадку зміни покладених на них функцій і завдань.

Актуальність дослідження полягає у тому, що наукове вивчення досвіду впровадження тематичної спеціалізації прокурорів, сприятиме відшукуванню оптимального балансу штатної структури органів прокуратури для забезпечення виконання цим державним органом покладених завдань і функцій.

Аналіз наукових джерел. Роль та місце спеціалізації у системі органів прокуратури досліджувалися низкою науковців та практиків, зокрема Подкопаєвим С.В., Руденком М.В., Чернишовим В.В., Шемшученко Ю.С. та ін. Водночас, не зважаючи на досить прискіпливу увагу до питання прокуратури та її системи, зазначена проблематика потребує перегляду та додаткового наукового осмислення в умовах подальшого реформування цієї державної інституції.

Мета статті полягає у дослідженні впливу запровадження тематичної спеціалізації на результати роботи прокуратури у відповідній сфері на прикладі спеціалізованих екологічних прокуратур.

Виклад основного матеріалу. Аксиоматично впровадження спеціалізації дозволяє якісно підвищити рівень виконання працівниками покладених на них завдань і функцій.

Статтею 14 Закону України «Про прокуратуру» визначено загальну кількість прокурорів – не більше 10000 осіб [1]. Таке обмеження штату викликає необхідність відшукувати баланс між створенням спеціалізованих підрозділів, до складу яких входять вузькоспеціалізовані прокурори за певною тематикою (сферою), і прокурорами, які перебувають поза межами тематичної спеціалізації.

Необхідно одразу зауважити на те, що взагалі вся структура прокуратури, як і більшості інших державних органів, побудована з врахуванням певної спеціалізації яка проявляється у розподілах обов'язків працівників, завданнях і функціях підрозділів на обласному та загальнодержавному рівнях тощо. І чим вищим є рівень (від місцевого до загальнодержавного), тим у ньому спостерігається глибша спеціалізація прокурорів.

Здебільшого спеціалізація відбувається за функціональною ознакою, де в основі лежить функція прокуратури (наприклад, представництво інтересів держави в суді, чи організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням), або родовою ознакою, де основою для спеціалізації є державний орган за яким здійснюється нагляд (наприклад, нагляд за додержанням законів органами Державного бюро розслідувань), або галузевою ознакою (наприклад, протидія організованій злочинності чи адміністративній корупції).

Водночас останнім часом все більшого значення набуває тематична спеціалізація прокурорів. Її особливістю є створення підрозділів саме за тематикою/предметом, які вимагають зосередження особливих зусиль прокуратури. Впровадження тематичної (предметної) спеціалізації може бути викликано визначенням додаткового пріоритету у діяльності органів прокуратури (що у своє чергу є результатом вивчення стану злочинності та законності), істотною відмінністю правового регулювання певного кола правовідносин, новітніми викликами та потребами суспільства тощо.

При цьому слід підкреслити, що спеціалізація прокурорів за будь-якою з вищенаведених ознак повинна вирішувати свої особливі завдання, а тому має право на існування.

Погодимось з Руденко М.В. у тому, що утворення спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури обумовлено об'єктивною закономірністю здійснення прокурорської діяльності у відповідних сферах правовідносин, що мають особливе значення для суспільства і держави та характеризуються тією специфікою, яка не може бути повною мірою засвоєна територіальними прокуратурами [2, с. 27]. У свою чергу Подкопаєв С.В. зазначає, що організація та діяльність спеціалізованих прокуратур... обумовлюється потребою в забезпеченні законності, захисту прав громадян та інтересів держави у специфічних сферах діяльності [3, с. 71].

На теперішній час у штаті органів прокуратури виокремлено такі тематичні спеціалізації: щодо протидії «вищій» корупції (підрозділ у Офісі Генерального прокурора), у ювенальній і екологічній сферах (підрозділи у Офісі Генерального прокурора й обласних прокуратурах), у військовій та оборонній сферах (підрозділи у Офісі Генерального прокурора, а також на рівні обласних, окружних прокуратур). Крім того, запроваджено спеціалізацію прокурорів зі здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту, у семи обласних прокуратурах. В Офісі Генерального прокурора утворено спеціалізований підрозділ щодо кримінальних правопорушень, пов'язаних із сексуальним насильством тощо.

Створення таких підрозділів органічно поєднується із Стратегією розвитку прокуратури на 2021 – 2023 роки, затвердженою наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489 [4], якою передбачено, що одним із напрямів забезпечення високого рівня якості й ефективності реалізації конституційних функцій прокуратури є удосконалення реалізації прокурорами повноважень із підтримання публічного обвинувачення, організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням та представництва інтересів держави в суді, зокрема шляхом запровадження галузевої та тематичної спеціалізації.

Слід зауважити, що раніше до 2014 року спеціалізовані природоохоронні прокуратури у тому чи іншому вигляді вже функціонували в системі органів прокуратури. Більше того, можливість їх створення безпосередньо передбачалася у ч. 2 ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ (в редакції до 14.10.2014).

Про особливу роль прокурорів в охороні навколишнього середовища зазначено у висновку Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) від 04.10.2022 № 17, а про необхідність захисту довкілля через призму кримінально-правової охорони у директиві № 2008/99/ЄС.

І це не випадково. Адже екологічна злочинність є однією із найбільш небезпечних та розповсюджених видів злочинності загалом у світі (третьою за «дохідністю» після незаконного обігу наркотичних засобів, підробки товарів та торгівлі ними).

Відповідно до Дохінської Деларації, прийнятої на 13 конгресі ООН із запобігання злочинності та кримінального правосуддя, держави-члени ООН визнали, що злочини, які впливають на навколишнє природне середовище, є новими загрозами і необхідно вживати ефективних заходів для їх запобігання з метою протидії зокрема транснаціональній злочинності, корупції та відмивання коштів у цій сфері.

У 2021 році підвищення інтересу громадян України до необхідності збереження природи, стану довкілля та стану протидії правопорушенням у цій сфері були поштовхом для проведення ґрунтовного аналізу справ у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Зокрема з'ясовано, що мали місце складність взаємодії між органами контролю і правоохоронними органами (у тому числі щодо виїздів спеціалістів), недостатня координація зусиль. Відсутність спеціалізованих слідчих, дізнавачів, прокурорів, єдиних підходів в роботі, залишковий принцип розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля, одні з небагатьох проблем, які існували на той час.

Результати аналізу обговорено 17.03.2021 на спільній нараді керівників правоохоронних та інших державних органів під головуванням Генерального прокурора, на якій визначено 14 першочергових завдань, одне з яких – запровадження спеціалізації.

Вже наступного місяця у структурі та штатному розписі Офісу Генерального прокурора наказом Генерального прокурора від 23.04.2021 № 25 утворено Спеціалізовану екологічну прокуратуру на правах Департаменту, а наказом Генерального прокурора від 02.08.2021 № 247 затверджено Положення, яким визначено основні її завдання.

У вересні 2021 року спеціалізовані екологічні прокуратури на правах структурних підрозділів утворено у обласних прокуратурах. Таким чином створено вертикальну підсистему екологічних прокуратур.

Ці прокуратури наділені широким колом повноважень, до яких належать: організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження та підтримання публічного обвинувачення у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, здійснення повноважень представництва інтересів держави в суді, здійснення діяльності як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції поза межами кримінального провадження, а також участь у розгляді судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією у цій сфері тощо.

При визначенні основних завдань та повноважень враховувався саме предметний (тематичний) принцип, а також принцип концентрації компетенції і відповідальності, для забезпечення комплексного реагування на порушення закону, вирішення проблемних питань охорони довкілля.

Завдяки спеціалізації фактично в одному підрозділі зосереджено виконання всіх функцій, передбачених ст. 131-1 Конституції України, що дає можливість комплексно та відповідально виконувати завдання прокуратури на напрямі захисту інтересів суспільства та держави у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Звичайно, що минуло відносно не багато часу з моменту як запрацювали спеціалізовані екологічні прокуратури, однак перші результати вже надають можливість зробити певні висновки.

Перед усім доцільно зупинитися на проведених організаційних заходах, які дозволили концептуально удосконалити співпрацю уповноважених державних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У цьому контексті особливе значення має спільний наказ Офісу Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16.06.2022, яким затверджено Порядок взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля [5]. Основним розробником зазначеного Порядку взаємодії є Спеціалізована екологічна прокуратура Офісу Генерального прокурора.

Збройна агресія також зумовила необхідність негайного розроблення інших нормативних актів, зокрема які мають врегулювати порядок і методику розрахунку збитків довкіллю, завданих російською федерацією. Активну участь у їх опрацюванні приймають спеціалізовані екологічні прокурори, які надають оцінку запропонованим нормативним актам з позиції публічного обвинувачення, можливості використання відповідних методик, як доказової бази вчинення злочинів окупаційними військами, у тому числі фактів екоциду.

Головним маркером правильності рішення про створення спеціалізованих екологічних підрозділів є аналіз результативності роботи органів прокуратури на цьому напрямку.

Виокремимо деякі об'єктивні показники, які є індикаторами роботи прокурора у кримінальній та поза кримінальній сферах.

Одним з наглядних прикладів результативності роботи є сума встановлених та відшкодованих збитків, які заподіяні кримінальними правопорушеннями.

Минулого року у закінчених кримінальних провадженнях розмір встановленої шкоди складає понад 3,9 млрд грн, з яких відшкодовано 144,5 млн грн, накладено арешт на майно на суму 242 млн грн та заявлено позовів у кримінальних провадженнях на суму 3,6 млрд гривень.

Наприклад, лише за липень-грудень в умовах збройного конфлікту Спеціалізованою екологічною прокуратурою Офісу Генерального прокурора повідомлено про підозру або направлено до суду обвинувальні акти за фактами заподіяння шкоди довкіллю на загальну суму понад 74 млн гривень.

Для порівняння у 2020 році, тобто до створення екологічних прокуратур, загалом було встановлено 788,6 млн грн збитків у кримінальних провадженнях цієї категорії, з яких відшкодовано 10,1 млн грн,

накладено арешт на майно на суму 26,3 млн грн та заявлено позовів у кримінальних провадженнях на суму 751 млн гривень.

Таким чином, навіть в умовах окупації низки територій, бойових дій результативність роботи прокурорів збільшилася у понад 4 рази.

Запровадження тематичної спеціалізації прокурорів дозволило сфокусувати додаткову увагу на захисті довкілля на окремих напрямках.

Наприклад, вперше за роки незалежності повідомлено про підозру за фактом забруднення моря. Так, прокурорами Одещини повідомлено про підозру старшому помічнику капітана судна «STAVANGER» за фактом забруднення моря та неналежного виконання службових обов'язків. Це призвело до скиду пальмової олії в акваторію морського порту «Південний» та спричинення 65 млн грн збитків навколишньому природному середовищу, з яких наразі понад 36 млн грн вже реально відшкодовано за позовом прокурора.

З часу створення Спеціалізованої екологічної прокуратури до суду також скеровано 7 кримінальних проваджень за фактом забруднення атмосферного повітря (ст. 241 КК України). При цьому слід зауважити, що до 2021 року вже багато років поспіль жодного кримінального провадження за вказаною кваліфікацією до суду не направлялося.

Після початку повномасштабного вторгнення російської федерації прокурори екологічної прокуратури забезпечують процесуальне керівництво у провадженнях щодо воєнних злочинів якими завдано збитків довкіллю.

Наразі зареєстровано понад 70 кримінальних проваджень, вчинених у сфері охорони навколишнього природного середовища, які пов'язані із вторгненням російської федерації на територію України, у тому числі 10 за статтею 441 КК України (екоцид).

Окремим напрямом роботи екологічних прокурорів залишається захист державних інтересів поза кримінально-правовими засобами.

З часу створення Спеціалізованої екологічної прокуратури вжиті організаційні, методичні та професійно орієнтовані заходи дозволили збільшити суму вимог прокурорів у сфері охорони довкілля у декілька разів (понад 14 млрд грн проти 1,9 млрд грн за 2019-2020 роки).

Задоволено з урахуванням добровільного відшкодування вимог прокурорів на понад 7 млрд грн (2019-2020 роки – 1,6 млрд грн). Виконано рішень судів на понад 2,3 млрд грн, що аналогічно у рази більше ніж до моменту запровадження екологічної спеціалізації.

Прокурорами активізована така форма представництва інтересів держави, як вступ у розгляд справ за позовами інших осіб. Як результат, захищено інтереси держави на 434,3 млн грн (проти 4,7 млн грн за 2020 рік, тобто до створення спеціалізованих екологічних прокуратур).

При цьому не всі здобутки можна оцінити у вартісному вимірі, а окремі з них взагалі не доцільно вимірювати в грошах.

Наприклад, Верховний Суд 16.09.2022 залишив без змін постанову суду апеляційної інстанції, якою задоволено позов заступника Генерального прокурора про повернення територіальній громаді м. Києва земельних ділянок ландшафтного заказника «Жуків Острів» вартістю 45 млн гривень.

Головна цінність проведеної у даному випадку прокурорами результативної роботи полягає не у вартості повернутих громаді земель, а у збереженні заповідної території.

Інший приклад. Верховним Судом 28.09.2022 скасовано судові рішення, якими задоволено позов приватного мисливського господарства та поновлено на 15 років договір ведення мисливського господарства на 16 тис. га мисливських угідь, який не підлягав пролонгації.

За участі та принципової позиції екологічних прокурорів Верховним Судом визнано недійсними через антиконкурентні узгоджені дії дозволи на видобування нафти і газу із родовища на Харківщині (початкові запаси газу - 308 млн куб. м, нафти – 207 тис. тон); літєвих руд і піску із унікальних в своєму виді Шевченківського та Онутського родовищ (початкова ціна продажу спеціальних дозволів на аукціоні 178 млн грн).

Повернуто у власність держави Гартівське родовище піску площею 28,9 га вартістю 635 млн грн через порушення умов договору та продовження видобування корисних копалин після зупинення дії дозволу.

Окремо слід зауважити, що завдяки поєднанню функцій представництва і процесуального керівництва, що є наслідком тематичної спеціалізації, Спеціалізованою екологічною прокуратурою Офісу Генерального прокурора, зібрано матеріали та у 2022 році направлено до суду 11 позовів на ділянки природно-заповідного фонду вартістю 52,6 млн грн, що незаконно передані у приватну власність для ведення особистого селянського господарства.

Висновки. Запровадження тематичної спеціалізації у органах прокуратури доводить свою ефективність, оскільки на конкретному напрямку дозволяє комплексно вирішувати покладені на прокуратуру завдання у цій сфері. Завдяки їй замість реактивного ситуативного реагування на окремі факти порушень запроваджується проактивний проблемно-орієнтований та науково обґрунтований системний підхід, з визначенням пріоритетних напрямків, професійними та наближеними до людей і потреб суспільства прокурорами.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 19.11.1992. № 2801-ХІІ. Дата оновлення: 23.09.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
2. Руденко М.В. Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 3. С. 27–32.
3. Подкопаєв С.В. Організаційна структура системи органів прокуратури України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 4. С. 69–76.
4. Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: наказ Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/2020>.
5. Про затвердження Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля: спільний наказ Офісу Генерального прокурора, Національної поліції України, Служби безпеки України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 16.06.2022 № 94/363/150/226/356. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/inshi-organizacijno-rozporjadchi-dokumenti-2022-roku>.