

УДК 351.74(477)

В. Ю. КСЕНДЗЮК, Харківський національний університет внутрішніх справ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ З ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Ключові слова: адміністративна діяльність, органи внутрішніх справ, Україна, охорона навколишнього природного середовища

Україна через високий рівень концентрації промислового виробництва та сільського господарства, внаслідок безвідповідального та варварського використання природних ресурсів протягом десятиріч перетворилася в одну з найнебезпечніших в екологічному відношенні країн. Дослідження в сфері захисту довкілля свідчать про те, що за останні роки зросли як масштаби, так і спектр екологічних правопорушень. Так, до традиційних видів екологічних правопорушень (браконьєрство, незаконна порубка лісу, забруднення водоймищ та атмосферного повітря) додалися хижацькі та нелегальні розробки і використання вугільних ресурсів Донбасу, ввезення до України та заховання на її території особливо небезпечних токсичних відходів, імпорт небезпечних для життя та здоров'я населення продуктів харчування, використання «брудних» технологій підприємствами в процесі своєї діяльності. Все це говорить про те, що екологічні правопорушення сьогодні стають загрозою національній безпеці України. Зазначене наразі вимагає пошуку дієвих правових, технічних та економічних заходів-реформ направлених на оздоровлення екологічної ситуації в країні.

Процеси реформування в зазначеній сфері головним чином відбуваються в полі правового регулювання суспільних відносин з пи-

тань природокористування та охорони навколишнього природного середовища, що має на меті підвищення ефективності державного управління та контролю за охороною довкілля. Однак, не зважаючи на заходи, що вживаються з метою підвищення ефективності природоохоронної діяльності органів державної влади, в цілому, на сьогодні помітних позитивних результатів вони не дали. Разом з тим екологічна криза, що охопила багато регіонів нашої країни вимагає негайного, дієвого втручання у вирішення цих проблем найкрупнішого елементу правоохоронної системи – органів внутрішніх справ України, найбільш чисельним і дієвим структурним підрозділом якого є міліція.

В умовах істотного реформування всієї системи державного управління, у тому числі й органів внутрішніх справ, сьогодні немає достатньої ясності в питанні щодо значення адміністративної діяльності останніх в сфері охорони навколишнього природного середовища. Необхідність визначення пріоритетів природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ обумовлена ще й тією обставиною, що наявна екологічна ситуація набуває характеру реальної загрози національній безпеці, яка в свою чергу виражається у зростанні кількості екологічних правопорушень; у вичерпанні не поновлюваних природних ресурсів; у погіршенні стану атмосферного повітря, наземних і підземних вод; у зниженні числа диких тварин, що знаходяться в природному місці існування.

Таке становище, на нашу думку, не в останню чергу явилось результатом дії наступних чинників:

- по-перше, до цих пір відсутня науково обґрунтована законодавча база природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ;
- по-друге, недостатня ефективність діяльності правоохоронних органів, у тому числі і органів внутрішніх справ у зазначеній сфері.

Проблеми правової і, зокрема, адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища, як показав аналіз спеціальної літератури та інших джерел, розглядалися в

адміністративно-правовій науці фрагментарно і, як правило, стосовно тільки того або іншого об'єкту природи. Так, зазначені питання розглядалися в наукових працях С.В. Ворущило, І.А. Куян, В.А. Лазаренко, О.Я. Лазор, Н.В. Марфіна, С.І. Москаленко, Н.М. Нес-теренко, О.О. Онищук, Л.П. Решетник, М.М. Романяк, К.А. Рябець, С.В. Стороженко, Т.І. Сухоребра, О.А. Улютіна, О.М. Хімич тощо. Питання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ в сфері охорони навколишнього природного середовища комплексному аналізу не піддавалося.

Враховуючи вищевикладене, метою статті обрано визначення місця та ролі органів внутрішніх справ в природоохоронній діяльності органів державної виконавчої влади, визначення пріоритетних напрямків зазначеної діяльності та окремі існуючі проблеми в її реалізації.

Зазначимо, що охорона природного середовища закріплена у визначальному понятті міліції в ст.1 Закону України «Про міліцію». Виходячи з цього, завдання міліції з охорони навколишнього природного середовища не можна відносити до другорядних, хоча в наш час спостерігається саме ця тенденція. Не зважаючи на те, що даний напрямок діяльності міліції не є пріоритетним та носить досить специфічний характер у зв'язку з обмеженістю адміністративно-юрисдикційних повноважень органів внутрішніх справ, об'єм їх роботи у зазначеній сфері є значним та незамінним.

Компетенція органів внутрішніх справ з охорони навколишнього природного середовища знаходить свій вираз у відповідних законах і підзаконних актах. Так, Законом України «Про міліцію» визначені обов'язки органів внутрішніх справ, в тому числі й з охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до Закону на міліцію покладені обов'язки із забезпечення особистої безпеки громадян, яка до того ж включає в себе й їх безпеку від негативної дії навколишнього середовища. Крім цього, міліція покликана здійснювати профілактику та боротьбу з правопорушеннями у тому числі екологічними, за

які передбачена юридична відповідальність на підставі відповідних статей КУпАП. Тлумачення ст.2 Закону України «Про міліцію» в аспекті охорони навколишнього природного середовища дозволяє визначити основні напрямки діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері:

- забезпечення екологічних прав громадян, як природних прав людини;
- попередження і припинення екологічних правопорушень;
- надання правової допомоги підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам і громадянам в захисті їх екологічних прав і інтересів.

Велика частина екологічних функцій в міліції реалізується за рахунок сил і засобів міліції громадської безпеки. До складу цього блоку входять підрозділи Державної автомобільної інспекції, дозвільної системи, дільничні інспектора міліції та інші. Вказані підрозділи разом із реалізацією функцій по охороні правопорядку та забезпеченню громадської безпеки в своїй повсякденній діяльності здійснюють також діяльність з охорони навколишнього природного середовища. Крім цього, в рамках реалізації контрольно-наглядових функцій ці підрозділи самостійно або у взаємодії з іншими спеціально уповноваженими органами держави виконують завдання з охорони довкілля.

Наприклад, вельми істотною компетенцією з охорони навколишнього природного середовища і зокрема з охорони атмосферного повітря наділена Державтоінспекція. Так, Державтоінспекція свої контрольно-наглядові функції здійснює на всіх етапах проектування, виробництва і експлуатації транспортних засобів. Нагляд здійснюється також при обстеженні автомобільних і авторемонтних підприємств, під час експлуатації автотранспортних засобів окремої категорії [1, с.186]. З метою охорони атмосферного повітря і захисту населення та навколишнього природного середовища від шкідливих викидів автомобілів, співробітники Державної автомобільної інспекції можуть застосовувати такі заходи,

як заборону експлуатації транспорту, що не відповідає екологічним вимогам.

Аналіз юрисдикційних повноважень служби дільничних інспекторів міліції вказує на те, що цією службою також виконується значний об'єм завдань з охорони навколишнього природного середовища в населених пунктах. Підзвітність цієї служби органам місцевого самоврядування обумовило здійснення дільничними інспекторами нагляду за дотриманням юридичними та фізичними особами правил благоустрою територій населених пунктів. Крім цього, зростаюча з кожним роком актуальність пожежебезпечного періоду під час літньої посухи, визначає надважливу роль дільничних інспекторів міліції в профілактиці пожеж в лісових масивах та сільгоспугідь шляхом проведення профілактичних бесід з громадянами та складання протоколів про адміністративне правопорушення передбаченого ст.77¹ КУпАП (Самовільне випалювання рослинності або її залишків) [2].

Важливим напрямом в діяльності органів внутрішніх справ є ветеринарно-санітарний нагляді. Постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. створені підрозділи ветеринарної міліції, діяльність яких відповідно до цієї постанови спрямована на надання практичної допомоги державним установам ветеринарної медицини в організації та здійсненні заходів щодо профілактики, локалізації та ліквідації карантинних хвороб, та припиненню дій які містять ознаки адміністративних правопорушень і злочинів [3]. Даний підрозділ також здійснює нагляд за додержанням юридичними і фізичними особами ветеринарно-санітарних вимог, які мають безпосереднє відношення до питання захисту довкілля та збереження здоров'я людей.

Не менш важливою є природоохоронна діяльність дозвільної системи МВС Україні. Зокрема, у профілактиці екологічних правопорушень міліцією головна увага приділяється попередженню браконьєрства, порушення правил полювання, протизаконного застосування зброї під час полювання тощо. Реалізуючи повноваження у галузі ліцензійно-

дозвільної системи, міліція, з метою попередження нанесення шкоди природним об'єктам, здійснює контроль щодо придбання, перевезення та зберігання предметів та речовин, щодо яких є обмеження у вільному обігу (службова та громадська зброя, боєприпаси до неї, вибухові та отруйні речовини) [4]. Видача ліцензій і дозволів – це попередня форма контролю. Даний контроль у діяльності міліції переслідує дві мети: при відсутності порушень встановлених правил застосовується для попередження порушень або шкідливих наслідків; у випадку порушення правил зберігання предметів та речовин або їх використання не за призначенням є складовою частиною заходів, які забезпечують припинення порушення та покарання винних.

Окремі науковці, досліджуючи природоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, цілком справедливо зазначають, що в системі органів місцевого самоврядування сьогодні немає інших органів, окрім міліції, через які вони могли б комплексно виконувати покладені на них завдання з охорони навколишнього природного середовища [5, с.12]. Так, охорона зелених насаджень в містах, як правило, здійснюється силами і засобами органів внутрішніх справ переважно в рамках адміністративно-правових заходів. Ці функції виконують різні підрозділи: дільничні інспектори міліції, співробітники Державтоінспекції та інші підрозділи. Організаційна структура органів внутрішніх справ є найбільш розгалуженою зі всіх структур державних органів управління, тому разом з підвищенням ролі органів місцевого самоврядування в охороні навколишнього природного середовища посилюється роль і значення природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. Тобто, органи місцевого самоврядування (місцева адміністрація), до предмету ведення яких входить вирішення природоохоронних завдань, активно використовують в своїй повсякденній природоохоронній діяльності сили і засоби органів внутрішніх справ.

У той же час, органи внутрішніх справ в системі державних органів з охорони навко-

лишнього природного середовища, займають особливе місце. Їх відмінність від інших правоохоронних органів полягає в тому, що вони наділені в здійсненні своєї діяльності набагато більшим об'ємом заходів адміністративної дії на правопорушників. Так, найбільш розповсюдженим заходом забезпечення адміністративного провадження є адміністративне затримання правопорушників. Цей захід в природоохоронній діяльності може бути застосований лише співробітниками ОВС та лише до осіб, які вчинили правопорушення.

Іншою особливістю органів внутрішніх справ є те, що вони працюючи безпосередньо з населенням, виконують функції із забезпечення виконання правових розпоряджень органів державного управління. Тим самим органи внутрішніх справ виступають як контролери екологічного права, що відображається в зазначених правових актах.

Підсумовуючи викладене, на нашу думку, можна зробити наступні висновки:

1. Органи внутрішніх справ, являючись найкрупнішим правоохоронним органом нашої держави, повинні розглядатися в структурно-функціональній єдності з іншими суб'єктами діяльності з охорони навколишнього природного середовища. Разом із тим, багатофункціональність системи МВС, широта адміністративно-правових заходів дії, на всі сторони суспільного життя суспільства забезпечує цим органам місце винятково важливої підсистеми в загальнодержавній системі охорони навколишнього природного середовища.

2. У механізмі охорони екологічного правопорядку і екологічної безпеки, в забезпеченні прав громадян на здорове та сприятливе навколишнє природне середовище важливі і різноманітні екологічні функції виконуються органами внутрішніх справ. Основними напрямками природоохоронної діяльності в даній сфері суспільних відносин є: здійснення контрольно-наглядових функцій за дотриманням екологічного і санітарно-епідеміологічного законодавства, профілактика екологічних і санітарних правопорушень, участь в притяганні до юридичної відповідальності за здійс-

нення екологічних і санітарних правопорушень, в рамках відведеної компетенції.

3. Органи внутрішніх справ володіючи значними організаційно-правовими можливостями і поєднуючи в собі інтереси держави і місцевого самоврядування повинні в органічно властивих їм формах виконувати покладені на них законом завдання, у тому числі і по охороні навколишнього природного середовища. Одночасно з зростанням ролі органів місцевого самоврядування в охороні навколишнього природного середовища повинна активізуватися і природоохоронна діяльність органів внутрішніх справ України і перш за все міліції громадської безпеки.

Беручи до уваги існуючі в сфері охорони довкілля проблеми, вважаємо, що діяльність органів державної влади, в тому числі органів внутрішніх справ України, із забезпечення екологічного правопорядку та екологічної безпеки сьогодні вимагає активізації. Досить великий об'єм природоохоронних функцій, які реалізуються в процесі адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, наразі відзначаються досить низькою ефективністю, що виразно простежується з великої кількості екологічних правопорушень, з якими ми стикаємося щодня. Як наслідок, сьогодні діяльність органів внутрішніх справ в сфері охорони навколишнього природного середовища вимагає вдосконалення.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що діяльність держави у сфері охорони навколишнього природного середовища неможлива без активного залучення всієї системи органів внутрішніх справ до даного напрямку роботи. Зазначене в свою чергу потребує переоцінки керівництвом всіх ланок органів внутрішніх справ значущості природоохоронної діяльності.

Зважаючи на те, що органи внутрішніх справ володіють значними організаційно-правовими можливостями постійної дії на процеси, що відбуваються в суспільстві, зокрема і в сфері охорони навколишнього природного середовища, вони повинні брати безпосередню участь в її охороні, що в свою чергу вимагає забезпечення належної організацій-

но-правової основи, професійної та психологічної підготовки особового складу до вирішення завдань у зазначеній сфері. На наш погляд, вирішення вказаного комплексу завдань має підвищити ефективність природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України, тим самим визначивши їх як одну з найголовніших структур органів державного управління в сфері захисту довкілля.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 305 с.
2. Кодекс України про адміністративні

правопорушення : наук.-практ. коментар. – Х. : Одиссей, 2002. – 1040 с.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів» : від 29.03.2002 р., № 395.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» : від 12.10.1992 р. // Іменем закону. – 1992. – № 44.

5. Хімич О. М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О. М. Хімич. – К., 2005. – 18 с.

Ксендзюк В. Ю. Деякі питання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України з охорони навколишнього природного середовища / В. Ю. Ксендзюк // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 394–398 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12kvjnrc.pdf>

Визначено основні напрями адміністративної діяльності органів внутрішніх справ в сфері охорони навколишнього природного середовища, місце та роль останніх в забезпеченні екологічного правопорядку та екологічної безпеки в країні.

Ксендзюк В.Ю. Некоторые вопросы административной деятельности органов внутренних дел Украины по охране окружающей природной среды

Определены основные направления административной деятельности органов внутренних дел в сфере охраны окружающей природной среды, место и роль последних в обеспечении экологического правопорядка и экологической безопасности в стране.

Ksendzjuk V.U. Some Questions about Administrative Activity of Organs of Internal Affairs of Ukraine on Guard Natural Environment

Certain basic directions administrative activity of organs of internal affairs in the field of guard natural environment, place and role last in providing of ecological law and order and ecological safety in our country are find.