

УДК: 351.74

ГЕНЕЗИС ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Казанчук І. Д.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності ОВС
Харківського національного університету
внутрішніх справ

Анотація: У статті на підставі аналізу діючої адміністративно-правової системи природоохоронних органів визначено місце і значення органів внутрішніх справ загалом і міліції України зокрема в природоохоронній галузі. Окреслені шляхи покращення діяльності міліції у галузі охорони навколишнього середовища і природокористування в умовах сьогодення.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, природоохоронна діяльність, навколишнє природне середовище, природні ресурси, природоохоронні органи, система державного управління, міліція, органи внутрішніх справ.

Аннотация: В статье на основании анализа действующей административно-правовой системы природоохранных органов, определено место и значение органов внутренних дел Украины в природоохранной сфере. Обозначены пути улучшения деятельности органов охраны правопорядка в сфере охраны окружающей среды и природопользования в условиях современности.

Ключевые слова: административно-правовая охрана, окружающая среда, природные ресурсы, природоохранная деятельность, природоохранные органы, система государственного управления, милиция, органы внутренних дел.

Annotation: In the article on the basis of analysis of existing legal and administrative system of environmental authorities, the role and importance of internal affairs of Ukraine in the environmental field. Ways for improving the performance of law enforcement agencies in the field of environmental protection and nature in modern conditions.

Key words: administrative and legal protection, environmental management, the environment, natural resources, and environment, public administration, militia, law enforcement bodies.

В Україні більшість території перебуває у критичному екологічному стані. Між тим, відповідно до Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави [1, Ст. 16]. На відміну від країн Європейського Союзу, в нашій країні відсутність ефективної системи державного управління в сфері охорони навколишнього природного середовища, підтримка старих неефективних способів використання природних ресурсів, повільне проведення адміністративної реформи зумовили пошук нових підходів до забезпечення природоохоронної функції та модернізації природоохоронних органів. У свою чергу, інтенсивна експлуатація природних багатств призвела до необхідності нового виду природоохоронної діяльності – адміністративно-правової охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів.

Охорона навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини визнані в нашій державі невід'ємною умовою сталого економічного і соціального розвитку України [2]. Задля цього було створено в Україні систему органів, що виконують природоохоронні функції. Провідне місце серед них займають органи внутрішніх справ, які уповноважені забезпечувати додержання вимог природоохоронного законодавства. Необхідно визнати, що довгий час особливистою механізмом державного управління у природоохоронній сфері було те, що одні і ті ж самі державні органи одночасно займалися охороною та експлуатацією природних об'єктів. Сама сфера охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів характеризувалася

численністю екологічних правопорушень і, відповідно, не реагуванням природоохоронних органів щодо випадків нещадного використання природних ресурсів, нехтуванням з боку відповідних державних органів вимог екологічної безпеки і обмежень щодо викидів в екосистеми шкідливих речовин.

Таким чином, контрольно-наглядові функції державних органів з охорони навколишнього середовища і захисту природних ресурсів «поглиналися» відомчо-галузевими інтересами міністерств і відомств. У зв'язку з чим, простежувався виключно споживчий підхід до навколишнього природного середовища та його ресурсів [3, с. 80].

Розпочата з прийняттям незалежності України докорінна перебудова організації суспільних відносин з питань охорони навколишнього природного середовища, підвищення ефективності державного управління використанням природних ресурсів не дала певних результатів. Не можна стверджувати і про ефективність здійснених державою реформ у цій галузі. Так, аналіз шляху реформування системи державних органів у сфері охорони навколишнього середовища свідчить про його суперечливість та непослідовність. Це підтверджує і той факт, що функціонально-структурна побудова системи природоохоронних органів неодноразово піддавалася змінам: спочатку вони були об'єднані в одну систему, потім – відокремлювалися, перейменовувалися, змінювалися їх юрисдикційні повноваження, тощо. У зв'язку з чим, на теперішній час існують проблеми, які вимагають сумісних дій законодавців, науковців і правоохоронців-практиків щодо вироблення єдиної наукової концепції природоохорони та природокористування, визначення ефективної системи природоохоронних заходів та вирішення

завдань, пов'язаних з пошуком оптимальної структури природоохоронних органів і їх правового забезпечення.

Питання щодо змісту та особливостей здійснення природоохоронної діяльності завжди привертали до себе увагу з боку науковців. Адже проблема покращення взаємозв'язків і взаємовідносин у ланцюжку «природа – держава – людина» існує стільки, скільки існує людство, держава і її владні органи. Тому питання правової охорони навколишнього середовища стосовно того чи іншого природного об'єкту розглядалися в наукових працях С.В. Ворущило, І.А. Куян, В.А. Лазаренко, О.Я. Лазор, Н.В. Марфіної, С.І. Москаленко, Н.М. Нестеренко, О.О. Онищук, Л.П. Решетник, М.М. Романяк, С.В. Стороженко, О.А. Улюгїної. Також специфіці діяльності органів державної влади в природоохоронній сфері присвячені наукові праці К.А. Рябець і О.М. Хімич. Але, на жаль, комплексний аналіз компетенції органів внутрішніх справ, їх значення в системі природоохоронних органів держави, що здійснюють природоохоронну діяльність в Україні, наразі не проведено.

У зв'язку з чим, **метою дослідження** є розгляд правових засад організації та діяльності української міліції в охороні навколишнього природного середовища та визначення шляхів покращення такої діяльності, що має велике значення у процесі реалізації державної екологічної політики.

Перш ніж визначити сутність та механізм реалізації природоохоронної функції органами міліції, треба окреслити об'єкти природи, які підлягають правовій охороні в Україні, і з'ясувати генезис правової охорони навколишнього природного середовища. Ці питання мають суттєве значення у визначенні специфіки повноважень міліції у досліджуємії сфері.

Зазначимо, що з'ясування суті та окреслення меж охорони навколишнього природного середовища дає можливість чітко визначити зовнішні і внутрішні межі природоохоронного регулювання. Це проявляється в тому, що окремі елементи природи охоплюються сферою правової охорони, оскільки вони функціонують як частини єдиного природного механізму і знаходяться в системі природоохоронних зв'язків. Також право забезпечує охорону тих компонентів навколишнього природного середовища, функціонування яких не вступає у протиріччя з вимогами збереження оптимального стану природи [4, с. 74]. Коло охоронюваних об'єктів природи визначено в законодавстві. Згідно ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.) державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, які залучені у господарський обіг, так і невикористовувані в народному господарстві у цей період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Особливій державній охороні підлягають території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України. Державній

охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людини [5, Ст. 5].

Важливими складовими частинами навколишнього природного середовища виступають міста, індустріальні зони інші населені пункти. З ними, за своїм значенням ідуть природні, зелені, курортні, лісопаркові, рекреаційні зони, що обслуговують людину як ресурси оздоровлення середовища [6, с. 91-92]. Основним законом України також закріплене право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також передбачені принципи положення щодо права власності, використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища [1].

Отже, правовою охороною охоплюються всі ті природні об'єкти, з якими взаємодіє суспільство і які зумовлюють його існування і благополуччя. У цьому аспекті більшість науковців сходні у думці, що природні об'єкти, які знаходяться поза людським впливом, не належать до охоронюваних об'єктів природи [3, с. 61]. Пояснюється це тим, що людина впливає на природу через споживання, перетворення й відтворення природних речовин, окремих елементів довкілля і його самого в цілому. Ми не зовсім згодні з цією думкою. Адже навколишнє природне середовище займає особливе місце в системі об'єктів правової охорони природи. Відповідно, навколишнє природне середовище – це система взаємодіючих екологічних підсистем, що органічно об'єднує всі елементи, комплекси, явища природи в єдиний цілісний механізм [6, с. 45]. Тому природоохоронний інтерес спрямований також і на збереження якісного стану довкілля, його здатності до постійного і безперервного обміну речовин і відтворення життя на землі. Навколишнє середовище з одного боку, є продуктом природи, а з іншого – на його стан постійно впливає активна діяльність держави, окремої людини, суспільства загалом. Отже, навколишнє природне середовище – це результат взаємодії суспільства і природи. Тобто, навколишнє природне середовище являє собою якісно нове оточення, де елементи природного середовища органічно поєднуються з наслідками діяльності людини.

Таким чином, адміністративно-правова охорона дає можливість підкреслити не тільки важливість, а й особливість захисту навколишнього середовища. На відміну від охорони природи в цілому захист навколишнього середовища спрямовано на: 1) забезпечення нормального обміну речовин між людиною і тими елементами природи, що становлять життєву основу людства і на яких найбільше відбиваються негативні наслідки людської діяльності «повітря, вода, земля»; 2) захист самої людини від шкідливого впливу створеного нею оточуючого середовища шляхом оздоровлення місця її проживання й діяльності, нейтралізації забрудненого природного середовища і поліпшення територіальної сфери, в рамках якої протікають життя і праця людини (планування і забудова населених пунктів, раціональне розміщення підприємств, місць відпочинку); 3) захист людини, сфери її життя й діяльності від шкідливих або стихійних сил природи.

Специфічною підсистемою системи природоохоронних органів України є органи внутрішніх справ, у тому числі і міліція. Незважаючи на істотні реформування правоохоронної системи, до цих пір немає достатньої ясності в питанні щодо місця останніх серед державних природоохоронних органів. З урахуванням тієї обставини, що органи внутрішніх справ є найбільшим за чисельністю і змістом владних повноважень правоохоронним органом, на наш погляд, не можна їх розглядати поза структурно-функціональною єдністю з іншими суб'єктами охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.) органи внутрішніх справ (міліція) віднесені до спеціально уповноважених органів державної влади, які повинні здійснювати контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища в частині, що відповідає їх функціональним обов'язкам [5]. З'ясування місця органів внутрішніх справ у державній природоохоронній діяльності припускає аналіз їх повноважень.

Як суб'єкти природоохоронної діяльності, міліція відноситься до органів контролю і нагляду. Як відомо, контроль і нагляд за дотриманням (екологічного) правового режиму займають першорядне значення в системі адміністративно-правових заходів [7, с. 31-33]. Щодо цього у ст.ст. 10-11 Закону України «Про міліцію» визначено певне коло прав і обов'язків міліції в природоохоронній сфері [8]. Проте є певні прогалини в законодавстві. Так, у положеннях зазначеного Закону не має однозначного визначення природоохоронних обов'язків. Тільки ст. 2 Закону України «Про міліцію» в аспекті завдань дозволяє визначити природоохоронний характер діяльності міліції: захист екологічних прав і інтересів громадян від протиправних посягань; охорона громадського порядку та забезпечення екологічної безпеки, як складової частини громадської безпеки; попередження і припинення екологічних правопорушень [8]; надання допомоги громадянам у разі виникнення надзвичайних ситуацій природного характеру [9].

Для успішного вирішення природоохоронних функцій на міліцію покладені обов'язки по забезпеченню особистої безпеки громадян, яка до того ж включає в себе і їх безпеку від негативної дії навколишнього природного середовища, а також попередження і припинення екологічних правопорушень. Виконуючи цей обов'язок, органи внутрішніх справ покликані здійснювати загальну і індивідуальну профілактику, вести безпосередню боротьбу з екологічними правопорушеннями, за які передбачена юридична відповідальність на підставі відповідних статей Кодекса України про адміністративні правопорушення [10] (надалі – КУпАП). Не менш важливим обов'язком міліції є охорона власності. Щодо предмету дослідження земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси є об'єктом власності українського народу [1, Ст. 13]. Отже, ці об'єкти, відповідно, повинні охоронятися органами внутрішніх справ.

В адміністративно-правовій літературі,

присвяченій основним видам природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ, авторами визначаються різні напрями цієї діяльності: боротьба з браконьєрством; порушенням правил полювання та рибальства; охорона лісів, міських зелених насаджень від пожеж і незаконних вирубувань; охорона водних джерел від забруднення і засмічення; охорона атмосферного повітря від шкідливого впливу автомобільного транспорту. Відповідно, до вказаних напрямів правоохоронці наділені певним колом адміністративно-юрисдикційних повноважень. Зокрема, вони уповноважені складати адміністративні матеріали за порушення правил [10]: охорони водних ресурсів (ст.59), знищення корисної для лісу фауни (ст.76), самовільне випалювання рослинності чи її залишків (ст. 77-1), порушення правил використання об'єктів тваринного світу (ст. 85), жорстоке поводження з тваринами (ст. 89), порушення правил благоустрою населених пунктів (ст. 152).

Нажаль, практика реалізації зазначених адміністративно-юрисдикційних повноважень на сьогодні ще не набула належного розповсюдження, і в першу чергу, це пов'язано з відсутністю комплексного аналізу адміністративно-правового механізму реалізації вказаних напрямів діяльності, відсутністю розробок щодо алгоритмів дій працівників міліції під час виявлення та фіксації фактів порушення природоохоронного законодавства.

Окремі автори, досліджуючи природоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, цілком справедливо відзначають, що на сьогодні не має інших органів, окрім міліції, які спроможні комплексно виконувати завдання з охорони навколишнього природного середовища в межах територіально-адміністративних одиниць [11, с. 336]. Наприклад, на території міст чи інших населених пунктів виростає деревно-чагарникова рослинність, що не входить до лісового фонду, тому, відповідно до Лісового кодексу силами державної лісової охорони вона не охороняється. Відповідно до законодавства державний контроль за станом використання, охороною і захистом цієї рослинності покладений на органи місцевого самоврядування. Проте спеціалізованих сил і засобів, які б ефективно виконували ці функції, у них немає. Отже, таку функцію виконують органи внутрішніх справ [11, с. 340]. Крім того є випадки (наприклад, припинення екологічних правопорушень, невідкладне реагування на природні стихії), коли обов'язкове втручання органів внутрішніх справ. Охорона зелених насаджень у містах, як правило, також здійснюється силами і засобами органів внутрішніх справ переважно в рамках адміністративно-правових заходів. Ці функції виконують різні підрозділи міліції (патрульна служба, дільничні інспектора міліції, співробітники Державтоінспекції) під час несення ними служби із забезпечення громадського порядку на території обслуговування.

Беззаперечним є і той факт, що організаційна структура органів внутрішніх справ є найбільш розгалуженою зі всіх структур державних органів управління. Тому з підвищенням ролі органів місцевого самоврядування в охороні навколишнього середовища посилюється роль і значення

природоохоронної діяльності міліції, і перш за все тієї її частини діяльності, яка безпосередньо підконтрольна органам місцевого самоврядування.

Отже, як ми бачимо, в системі органів державного управління використанням природних ресурсів та охороною навколишнього середовища, органи внутрішніх справ займають особливе місце. Їх відмінність від інших (природоохоронних) органів полягає в тому, що в процесі здійснення адміністративної діяльності в природоохоронній сфері органи внутрішніх справ і міліція зокрема застосовують великий комплекс заходів адміністративного впливу на правопорушників природоохоронного законодавства [12, с. 111-112].

Іншою суттєвою особливістю діяльності органів внутрішніх справ є те, що вони безпосередньо виконують функцію охорони навколишнього природного середовища, забезпечують захист екологічних прав громадян від протиправних посягань (наприклад, спеціалізовані прокуратури здійснюють природоохоронну функцію лише через нагляд за дотриманням законів про охорону навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів; судові органи здійснюють обмежуються вирішенням господарських спорів, пов'язаних з природокористуванням і порушенням природоохоронного законодавства). Є свої відмінності міліції і від державних спеціалізованих природоохоронних інспекцій, які входять до системи органів виконавчої влади. Якщо державні інспекції (рибоохорони, мисливські, лісові) виконують природоохоронні функції стосовно конкретного об'єкту природного середовища, то міліція свої природоохоронні завдання вирішує не тільки стосовно окремих груп природних об'єктів, але і до цілих природно-територіальних комплексів, як правило, у поєднанні з охороною громадського порядку і забезпеченням безпеки.

Проаналізувавши все вищезазначене можна впевнено стверджувати що органи внутрішніх справ, і насамперед міліція посідають провідне місце в системі правоохоронних органів України у галузі охорони навколишнього природного середовища та природокористування. І обумовлено це, по-перше, тим, що органи внутрішніх справ володіють значним «арсеналом» адміністративно-правових засобів впливу на порушників охорони навколишнього природного середовища; по-друге, провідна роль органів міліції у загальнодержавній

природоохоронній діяльності виражається у їх можливості забезпечувати цілодобово оперативне реагування на будь-які надзвичайні події та екологічні правопорушення, а отже – наявності достатньої кількості сил та засобів щодо цього. Відповідно, подальше вдосконалення природоохоронної функції держави вимагає активного залучення до цього напрямку всієї системи органів внутрішніх справ, а також модернізації їх структури особливо в умовах інтеграційних процесів у країні та реалізації державної екологічної політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р., № 880-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – С. 170. – Ст. 2961.
3. Коваленко Л.П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л.П. Коваленко. – Х., 2003. – 197 с.
4. Орлов М. Проблеми визначення і реалізації правових форм у сфері охорони навколишнього природного середовища / М. Орлов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 72-76.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Сафранов Т. Основи природокористування та охорони довкілля: навч. посіб. / Т. Сафранов. – 3-тє вид. – Львів: Новий Світ, 2006. – 247 с.
7. Геращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Геращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 116 с.
8. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. №565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №4. – Ст. 20.
9. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 588.
10. Кодекс про адміністративні правопорушення: за станом на 26 червня 2008 р. – К.: Парлам. вид-во, 2008. – 193 с.
11. Адміністративна діяльність: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Авт. колектив: М.В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Калайнов та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.
12. Хімич В. Адміністративна діяльність – головний напрям з охорони довкілля міліцією / В. Хімич // Право України. – 2006. – № 11. – С. 109-113.