

УДК [351.74:502.34](477)

В.М. Тюн, ад'юнкт кафедри адміністративно-правових дисциплін юридичного факультету ННІПРЕ ЛьвівДУВС

## ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ: ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню поняття правоохоронних органів України загалом та правоохоронних органів, які наділені контрольно-наглядними повноваженнями щодо охорони природи, їх класифікації.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правоохоронні функції, природоохоронна діяльність, нагляд, охорона природи.

Статья посвящена исследованию понятия правоохранительных органов Украины в целом и правоохранительных органов, которые наделены контрольно-надзорными полномочиями относительно охраны природы, их классификации.

**Ключевые слова:** правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, правоохранительные функции, природоохранная деятельность, надзор, охрана природы.

The article is devoted research of concept of law enforcement authorities of Ukraine on the whole and law enforcement authorities, which are allotted control-observant by plenary powers in relation to conservancy, their classification.

**Key words:** law enforcement authorities, law-enforcement activity, law-enforcement functions, nature protection activity, supervision, nature protection.

**Постановка проблеми.** Охорона навколишнього природного середовища та забезпечення екологічного благополуччя розглядається вченими як одна з основоположних та постійних функцій держави.

Зрозуміло, виконання своїх функцій у сфері охорони навколишнього природного середовища держава здійснює через відповідні органи. Вагоме місце серед них займають правоохоронні органи. Термін «правоохоронні органи» широко вживається і в законодавстві, і в юридичній літературі. Однак, усталеної думки щодо змісту цього поняття, чи класифікації самих правоохоронних органів на сьогоднішній день не вироблено ні в науці, ні у нормативно-правових актах. Тому, подальші наукові розробки цієї проблематики не втрачають своєї актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання класифікації правоохоронних органів, а також їх діяльності як суб'єктів наглядових повноважень у сфері охорони природи неодноразово ставали предметом досліджень науковців, з-поміж яких слід назвати: В. І. Бабенка, В. Є. Борейка, С. Г. Грицкевича, С. М. Гусарова, Н. В. Ільків, А. В. Котелевець, А. М. Куліша, А. М. Кучука, Я. І. Лазаренка, К. Ю. Мельника, О.М. Музичука, А.М. Подольяку, Т. О. Пікулю, М. В. Руденка, С. В. Таранушича, М.І. Хавронюка, О. М. Хіміч та інших.

Однак, у цьому контексті необхідно зауважити, що аналіз літератури свідчить про дослідження вказаної проблеми у комплексі із різноманітними проблемами інших правових явищ, а вона, на наш погляд, потребує окремого вивчення, наукового дослідження та розроблення. Вимагають вирішення деякі важливі питання правоохоронної діяльності у сфері екології, а особливо: визначення її поняття, класифікації та характеристики правоохоронних органів, які наділені контрольно-наглядними повноваженнями щодо охорони природи тощо. Водночас, існує необхідність запропонувати напрями удосконалення й реформування законодавства в означеній сфері. Саме

тому все це і стало **метою** наших наукових пошуків.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України гарантує людині і громадянину широкі права і свободи, одночасно покладаючи на кожного члена суспільства і певні обов'язки. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина держава здійснює через правоохоронну діяльність.

Як правильно зауважує А.М. Подоляка, правоохоронна діяльність здійснюється у двох формах: правозабезпечуючій – не пов'язаній безпосередньо з конкретними правопорушеннями і правозастосовній – пов'язаній з конкретними правопорушеннями, злочинами, їх виявленням, розкриттям і розслідуванням, судовим розглядом кримінальних справ, виконанням покарань [1, с. 20].

Правоохоронна діяльність реалізується суб'єктами правоохоронної системи у межах охоронних правовідносин на підставі принципів правоохоронної системи, а саме: законності; все, що не дозволено, те заборонено; невідворотності покарання; узгодження приватних та публічних інтересів; демократизму; системності; багатоваріантності вирішення проблем правової охорони суспільних відносин; поваги людської гідності, прав, свобод і законних інтересів особи [2, с. 9].

Вважаємо, що суб'єктів правоохоронної діяльності можна розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні – це державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські організації, приватні детективні чи охоронні служби тощо, які забезпечують дотримання, охорону та реалізацію права громадян. У вузькому розумінні – державні правоохоронні органи, які і є, на наше переконання, одними із основних суб'єктів правоохоронної діяльності.

До речі, подібне бачення окресленої проблеми висвітлюється і в науковій літературі. Так, А.М. Куліш розглядає правоохоронну діяльність та її суб'єктів у широкому і вузькому аспектах. У широкому аспекті правоохоронна діяльність – це діяльність учасників всіх суспільних відносин, яка забезпечує додержання прав і свобод громадян, їх реалізацію, законність та правопорядок. У вузькому аспекті правоохоронна діяльність – це діяльність спеціально уповноважених державних органів щодо забезпечення додержання прав і свобод громадян, їх реалізації, законності та правопорядку, яка здійснюється у встановленій законом формі відповідно до компетенції того чи іншого органу [3, с. 13-14].

Під правоохоронною діяльністю у сфері екології слід розуміти діяльність правоохоронних та інших державних органів (суб'єктів) щодо охорони та забезпечення екологічних прав та свобод громадян, а в разі необхідності застосування заходів юридичного впливу до порушників.

Щоб визначитися із переліком державних правоохоронних органів, які здійснюють правоохоронні функції у сфері екології, необхідно спочатку дослідити проблему щодо визначення системи всіх правоохоронних органів.

Передусім слід зазначити, що чинне законодавство України з приводу визначення поняття та класифікації (системи) правоохоронних органів є досить незрозумілим та нечітким.

По-перше, у Конституції України вживається поняття «правоохоронні органи». Так, згідно з ч. 3 ст. 17 забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Однак, його визначення чи характеристики в Основному Законі нашої держави немає.

По-друге, значна частина національних законів, у яких вживається поняття

«правоохоронні органи» не дають його визначення. До їх числа відносимо такі: Закони України: від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію» [4], від 16 квітня 1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність» [5], від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру» [6], від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України» [7], від 26 січня 1993 р. «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [8], від 21 січня 1994 р. «Про державну таємницю» [9], від 15 лютого 1995 року «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними» [10], від 22 червня 2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» [11], від 18 січня 2001 р. «Про громадянство України» [12], від 26 грудня 2002 р. «Про контррозвідувальну діяльність» [13], від 7 липня 2010 р. «Про судову систему і статус суддів» [14] та інші.

По-третє, навіть, якщо застосовувати ті закони, у яких міститься визначення терміну «правоохоронні органи», то їх є лише декілька і визначення у них різні, нечіткі, неповні, а іноді й суперечливі. Зокрема, це Закони України: від 23 грудня 1993 р. «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [15], від 19 червня 2003 р. «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [16], від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» [17].

Вважаємо, що на даний час найкраще послуговуватись визначенням, яке подано у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», бо воно все таки має ширше змістове наповнення та більш деталізоване ніж інші два, що пропонуються Законами України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та «Про основи національної безпеки України». Хоча і воно не дає можливості визначити вичерпний перелік правоохоронних органів.

Так у ч. 1 п. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» подано перелік правоохоронних органів до яких відносяться: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

З приводу такого визначення у наукових колах виникають численні дискусії. Зокрема, О.М. Музичук зазначає, що такий спосіб подачі поняття правоохоронних органів, який використовується у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» є неефективний. Автор говорить: «Крім перелічених правоохоронних органів, законодавець робить наголос на функціях, котрі вони виконують, до яких відносить «правозастосовну або правоохоронну», а вони характерні для переважної більшості державних та недержавних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність [18, с. 81].

Водночас, А.М. Куліш зазначає: «Якщо брати до уваги, що правозастосовні та правоохоронні функції здійснюють усі без винятку державні органи, то термін «правоохоронні органи» у цьому тлумаченні є ідентичним терміну «державні органи». Тому, побудова класифікації правоохоронних органів України має здійснюватися на підставі аналізу їх соціального призначення, мети діяльності, місця в державному механізмі на підставі обмеження можливостей втручання держави в реалізацію прав

і свобод людини, громадянина, конституційних прав [19, с. 139, 140].

Дещо подібну думку висловлює К. Ю. Мельник, з якою ми погоджуємось. Вчений переконує, що більш значущою, ніж функції та діяльність, для визначення правоохоронних органів є мета їх функціонування, оскільки функції та діяльність є похідними від мети функціонування певної інституції. Інакше кажучи, саме мета визначає функції та діяльність будь-якого органу. Автор вважає, що професійна боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями є тією системоутворюючою ознакою, що відрізняє правоохоронні органи від усіх інших. Отож, основною метою функціонування правоохоронних органів слід вважати забезпечення захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [20, с. 155; 21, с. 145].

Більше того, К.Ю. Мельник у одній із своїх праць констатує, що усі структурні утворення, які так чи інакше задіяні у правоохороні, умовно слід поділити на власне правоохоронні органи; органи (підрозділи) та посадові особи, однією з цілей функціонування яких є захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань; органи та організації, які сприяють правоохороні. До перших слід віднести суди, прокуратуру, органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Управління державної охорони України. До других — широке коло державних органів (підрозділів) та посадових осіб (Державну податкову службу, Державну митну службу, Державну лісову охорону, Державну екологічну інспекцію, Державну пожежну охорону, капітанів морських суден, що перебувають у далекому плаванні тощо). До третіх — адвокатуру, нотаріат, приватні детективні та охоронні служби, недержавні органи охорони громадського порядку [22, с. 157].

Як не дивно, але незрозумілим є те, чим керувався законодавець, коли вносив до переліку у ч. 1 п. 1 ст. 2 вказаного Закону органи, які є структурними підрозділами інших органів, котрі ним вже були віднесені до правоохоронних. Йдеться про органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори, які підпорядковані Державному департаменту України з питань виконання покарань.

Заслугує на критику і позиція законодавця, який, наприклад, у вище названому Законі визнає правоохоронними органами органи рибоохорони та державної лісової охорони, однак прямо не називає такими інші органи, що здійснюють правоохоронну діяльність у сфері екології. До прикладу (враховуючи зміни, що відбулися у зв'язку з виконанням Указу Президента України від 09.12.2010 року №1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [23]), — це Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження та інші.

Вирішити проблему, на наш погляд, можна, таким чином: виключити із ч. 1 п. 1 ст. 2 цього Закону, тобто переліку правоохоронних органів, органи рибоохорони та державної лісової охорони, бо вони, власне, не правоохоронні, оскільки мета їх діяльності не є суто правоохоронна. Натомість, включити їх та інші органи, що здійснюють правоохоронну діяльність держави у сфері екології до ч. 2 п. 1 ст. 2 вказаного Закону як такі, що підлягають захисту, коли беруть безпосередню участь у нагляді і контролі за виконанням законів щодо охорони природи.

Принагідно хочемо зазначити, що складність системи органів, котрі здійснюють

нагляд і контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, може обґрунтовуватись тим, що в процесі своєї діяльності людина активно впливає на стан довкілля. Різноманітність та розгалуженість органів зумовлюється значним обсягом питань, які необхідно вирішити, а також необхідністю комплексного, при потребі диференційованого підходу до справи охорони природи.

Варто наголосити на тому, що не цілком правильною є ситуація, коли у Законі поряд із терміном «правоохоронні функції» вживається термін «правозастосовні функції». Адже ці два поняття необхідно відрізнити, так як і поняття «правоохоронні органи» потрібно відрізнити від поняття «правозастосовні органи», що є ширшим. Правоохоронні органи – це лише складова правозастосовних органів.

Якщо ж не розрізняти між собою цих термінів, то і всі органи, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення слід відносити теж до правоохоронних, а це нелогічно. Так, згідно зі ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; 3) районними, районними в місті, міськими чи міськрайонними, районними в містах комісіями у справах неповнолітніх; 4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України; 5) ОВС, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими Кодексом (глава 13 КУпАП) [24], а це, наприклад, органи державного пожежного нагляду, залізничного, морського, річкового, автомобільного транспорту та електротранспорту, органи державного геологічного контролю, Національний банк України, військові комісаріати, органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби, ветеринарної медицини, підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів, органи державного контролю за використанням та охороною земель, органи Державної служби з карантину рослин України, органи мисливського господарства, органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України тощо.

Звісно, правоохоронна функція є характерною для всіх державних органів, однак лише для деяких з них вона є головною. Не всі органи держави, які виконують правоохоронні функції, є правоохоронними. З цього необхідно виходити формулюючи поняття «правоохоронні органи».

Вищенаведене дає підстави стверджувати, що вибір правозастосовних та правоохоронних функцій для визначення та класифікації правоохоронних органів є суперечливим, а тому викликає застереження.

Із назви Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» випливає, що законодавець не відносить суд до правоохоронних органів, розмежовуючи їх. Однак у статті 12 «Порядок здійснення заходів безпеки» цього Закону вживається словосполучення «працівника суду або іншого правоохоронного органу». Як випливає із положень Закону суд потрібно також вважати правоохоронним органом. Отже, назва Закону суперечить його змісту.

Не вказується конкретно, що суд є правоохоронним органом і в законі, який визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Йдеться

про Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [14].

Крім того наголосимо, що переліком правоохоронних органів, який дається в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», послуговуються суди у своїй практичній діяльності для визначення кола осіб, посягання на яких утворює склади злочинів про посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів тощо. Таке положення закріплене у п. 5 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 червня 1991 р. № 8 із змінами від 3 грудня 1997 р. «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів та працівників правоохоронних органів» [26, с. 245].

**Висновки.** Виходячи з вищевикладеного, треба констатувати необхідність якнайшвидшого врегулювання питання нормативного визначення системи правоохоронних органів України. Подальше не вирішення проблеми негативно впливатиме на врегулювання діяльності правоохоронних органів, правове і соціальне становище їхніх працівників, а отже, на правоохоронну діяльність загалом.

Вважаємо, що правоохоронними органами, які здійснюють нагляд у сфері охорони природи є прокуратура та ОВС. Окрім них правоохоронну діяльність у ці сфері, і нагляд зокрема здійснюють й інші державні органи (підрозділи) та посадові особи, а саме: Державна екологічна інспекція України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна інспекція техногенної безпеки України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна служба геології та надр України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України.

Здійснення нагляду для захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань у сфері охорони природи для вищезазначених органів є лише однією з цілей їх функціонування.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Подоляка А. М. Поняття, ознаки та сутність правоохоронної діяльності / А. М. Подоляка // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. — 2009. — № 3 (44). — 312 с. — С. 17-23.
2. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Т. О. Пікуля; Національна академія внутрішніх справ України. — К., 2004. — 18 с.
3. Куліш А.М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: монографія / А.М. Куліш; [У 2-х ч.]. — Суми: Вид-во СумДУ, 2007. — Ч.І. — 222 с.
4. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
5. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. - 1991. — № 29. — Ст. 377.
6. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
7. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.

8. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
9. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
10. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними: Закон України від 15 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.
11. Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
12. Про громадянний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
13. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 12. – Ст. 89.
14. Про судову систему і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
15. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11 – Ст. 50.
16. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
17. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
18. Музичук О.М. Особливості правоохоронних органів у державі як об'єкта контролю / О.М. Музичук // Право і безпека. – 2011. – № 2 (39). – С. 80-86.
19. Куліш А.М. Класифікація правоохоронних органів України / А.М. Куліш // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. - № 2. – С. 138-142.
20. Мельник К.Ю. Ротація кадрів правоохоронних органів / К.Ю. Мельник // Право і безпека. – 2010. – № 2(34). – С. 154-157.
21. Мельник К.Ю. Проблеми законодавчого закріплення поняття «правоохоронні органи» / К. Ю. Мельник // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – Вип. 3(46). – С. 139-146.
22. Мельник К.Ю. Проблеми визначення системи правоохоронних органів / К.Ю. Мельник // Право і безпека. – 2009. – № 5 (32). – С. 154-158.
23. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
24. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / [Р.А.Калюжний, А.Т.Комзюк, О.О. Погрібний та ін.]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.
25. Кучук А.М. Правоохоронні органи в Україні: нормативне регулювання та критерії виокремлення / А. М. Кучук // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2008. – № 2 (38). – 404 с. – С. 10-16.
26. Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів та працівників правоохоронних органів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 червня 1992 р. № 8 із змінами від 3 грудня 1997 // Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах: навчально-практичний посібник / Укл. Б. О. Кирись – Львів: Ліга-прес, 2010. – 412 с.