

УДК 351.74

**В. Ю. КСЕНДЗЮК,***здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Розглянуто нормативні акти, які визначають правовий статус органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також форми і методи їх природоохоронної діяльності.

Нераціональне господарське освоєння територій, вичерпання екологічної ємності природних ландшафтів, значне забруднення атмосферного повітря, водних і земельних ресурсів [1] – ось як науковці визначають теперішню екологічну ситуацію в Україні. У Концепції сталого розвитку населених пунктів прийнятою Верховною Радою України зазначено, що основними причинами, які перешкоджають забезпеченню збалансованому сталому розвитку, є недосконалість законодавчого і нормативного забезпечення, відсутність адекватного сучасним умовам правового простору, недосконалість правових засад діяльності органів виконавчої влади.

Не є в цьому аспекті винятком і питання правового регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС) України у сфері охорони навколишнього природного середовища. Так, з прийняттям 20 грудня 1990 р. Закону України «Про міліцію» в науковій сфері виникла певна полеміка стосовно визначення завдань органів внутрішніх справ України у сфері охорони навколишнього природного середовища. Окремі науковці, наприклад, вважають, що якщо в ст. 2 Закону України «Про міліцію» прямо не визначені природоохоронні обов'язки, то вона не повинна їх виконувати. Інші науковці вважають, що цей закон дозволяє цілком чітко і достатньо повно сформулювати природоохоронні завдання міліції.

Закономірним наслідком цієї полеміки стало те, що наразі працівники міліції не мають чіткого уявлення про свою компетенцію у сфері охорони навколишнього природного середовища. На вказаний факт звернута увага в науковій праці О. М. Хіміч, яка зазначає, що низька ефективність застосування екологічного права в Україні пов'язана з професійною невідповідністю багатьох співробітників міліції до кваліфікованого виконання обов'язків у природоохоронній сфері [2, с. 143].

Негативним проявом зазначеної ситуації є й те, що незнання або неправильне уявлення спів-

робітниками міліції своїх обов'язків у досліджуваній сфері суспільних відносин призводить на практиці до використання ними методів, неадекватних змісту їх функцій, до залишення без уваги низки важливих чинників, з одного боку, і до дублювання діяльності спеціалізованих природоохоронних органів – з іншого.

Необхідно зазначити, що питання правового регулювання природоохоронної діяльності завжди знаходилися в полі зору вчених-адміністративістів, широко розглядалися в підручниках та навчальних посібниках. Окремі аспекти правового регулювання природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ розглядалися і в дисертаційних дослідженнях. Проте через специфіку вказаних видань у них не розглядалося комплексно питання правового забезпечення ОВС у сфері природоохоронної діяльності.

Практичне використання органами внутрішніх справ форм і методів адміністративної діяльності в сфері охорони навколишнього природного середовища, як правило, пов'язане з обмеженнями прав, свобод та інтересів громадян і суб'єктів господарювання, забезпечення яких є основним конституційним обов'язком держави та її органів. Від належного нормативного упорядкування природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ, і насамперед адміністративної діяльності, чіткості приписів, їх логічної узгодженості, відсутності колізій між ними, значною мірою залежить її ефективність та дієвість. Саме тому метою даної статті обрано аналіз системи нормативних актів, що визначають завдання органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх правовий статус, форми і методи діяльності спрямовану на реалізацію природоохоронної функції держави.

Правове регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ з охорони навколишнього природного середовища забезпечується системою нормативно-правових актів,

які відрізняються один від одного багатьма ознаками: юридичною силою, назвою, органами, що їх приймають, порядком набрання чинності, однак мають одне спрямування – реалізація завдань міліції, визначених чинним законодавством в екологічній сфері.

Нормативно-правові акти, що регламентують адміністративну природоохоронну діяльність ОВС, можна класифікувати за багатьма критеріями та отримати різні схеми. На наш погляд, більш правильною та детальною є класифікація, запропонована В. І. Ігнатенком, у якій з урахуванням ієрархічної побудови зазначені правові акти можна поділити щонайменше на п'ять груп.

Першу групу утворюють основні законодавчі акти держави, які стосуються загальних питань організації діяльності органів внутрішніх справ України. Так, виконуючи ті або інші заходи щодо охорони навколишнього природного середовища, органи внутрішніх справ України повинні виходити перш за все з норм Конституції України (статті 13, 16, 50). На наш погляд, указані норми прямо стосуються природоохоронної діяльності органів держави, у тому числі й органів внутрішніх справ. Провідне місце серед екологічних норм Конституції України посідає ст. 16, де сказано, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [3]. Зазначене правове положення підкріплюється ст. 50, яка встановлює право кожної людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Інша норма (ст. 13) визначає, що право власності українського народу на природні об'єкти реалізують органи державної влади, а отже, і проблемами охорони навколишнього природного середовища повинні займатися державні органи, складовою частиною яких є органи внутрішніх справ.

Положення Конституції України конкретизуються в законах України та інших нормативно-правових актах. Головним законом у сфері охорони довкілля є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Згідно з указаним Законом органи внутрішніх справ України належать до спеціально уповноважених органів державної влади, які повинні здійснювати контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища в частині, що відповідає їх функціональним обов'язкам [4].

Визначення екологічних об'єктів та екосистем, а також організаційно-правові основи їх захисту закріплені в законах України «Про ро-

слинний світ», «Про тваринний світ», «Про охорону атмосферного повітря» в Лісовому, Водному та Земельному кодексах України.

Не менш важливим нормативно-правовим актом, що визначає адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища, є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Останні зміни, внесені до Кодексу, свідчать про незначне, але змістовне розширення юрисдикції ОВС з вказаного питання. Наразі співробітники ОВС уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення за порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59), знищення корисної для лісу фауни (ст. 76), самовільне випалювання рослинності або 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) [5]. Указані статті віднесені до юрисдикції ОВС нещодавно (окрім ст. 152), в 2003 р. На жаль, практика їх застосування на сьогодні не набула ще належного поширення, і це пояснюється насамперед відсутністю розробок щодо алгоритмів дій співробітників міліції під час виявлення та фіксації фактів порушення природоохоронного законодавства.

Охорона здоров'я, життя і збереження місця існування людини є кінцевою метою охорони навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим у системі нормативно-правових актів, що регулюють адміністративну діяльність у галузі охорони навколишнього природного середовища, важливе місце посідає Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення». Даний закон належить до джерел адміністративного права, оскільки він перш за все регулює адміністративні відносини, дає визначення санітарного правопорушення і визначає адміністративну відповідальність за його вчинення.

Важливим законом у правовому регулюванні природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ є Закон України «Про міліцію». Забезпечення охорони природного середовища закріплено у визначальному понятті міліції в ст. 1, а екологічні завдання сформульовані в ст. 2 цього Закону. Так, відповідно до Закону на міліцію покладені обов'язки із забезпечення особистої безпеки громадян, яка, до того ж, включає в себе і їх захист 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 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

До другої групи варто віднести загальнови́знані норми міжнародного права та міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, з питань правоохоронної та природоохоронної діяльності. Це, зокрема, Концепція сталого розвитку, прийнята під час проведення в 1992 р. Міжнародної конференції з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро, Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадянські права, в яких проголошені невід’ємні права громадян на свободу, непорушність основних прав та їх пріоритетність перед інтересами державних інституцій, у тому числі і права людини щодо безпечного середовища існування.

Третя група правових актів, що регламентують адміністративну діяльність ОВС з охорони навколишнього природного середовища, складається з міжгалузевих і галузевих нормативних актів міністерств, державних комітетів та служб України.

Важливою сферою діяльності органів внутрішніх справ була і залишається нині охорона атмосферного повітря від шкідливого впливу викидів автотранспортних засобів. Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 визначено охорону довкілля від шкідливих викидів транспортних засобів як один із головних обов’язків Державної автомобільної інспекції.

Не меншу небезпеку для суспільства і держави в даний час становлять лісові пожежі, що заподіюють істотну шкоду не тільки лісу як природному об’єкту, але і тваринному світу та атмосферному повітрю. З метою підвищення ефективності взаємодії органів внутрішніх справ та державних органів лісового господарства з питань профілактики незаконних вирубвань лісових насаджень, запобігання розкраданню лісопродукції та браконьєрства, а також пожежам у лісових масивах був прийнятий спільний наказ від 26 грудня 2003 р. № 211/1637. Крім цього, з метою організації взаємодії МНС та МВС щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, в тому числі вжиття скоординованих заходів щодо профілактики пожеж в лісових масивах був прийнятий спільний наказ від 3 квітня 2007 р. № 205/105.

Четверта група нормативно-правових актів представлена відомчими розпорядчими документами МВС України, які визначають основні

напрямки діяльності підрозділів органів внутрішніх справ, у тому числі й у природоохоронній сфері.

Реалізуючи повноваження в галузі ліцензійно-дозвільної системи відповідно до вимог наказу МВСУ від 21 серпня 1998 р. № 622, міліція з метою запобігання заподіянню шкоди природним об’єктам, браконьєрству, порушенню правил полювання, протизаконному застосуванню зброї під час полювання тощо здійснює контроль щодо придбання, перевезення та зберігання предметів та речовин, щодо яких існують обмеження у вільному обігу (службова та громадська зброя, боєприпаси до неї, вибухові та отруйні речовини).

Відповідно до положень наказу МВС України від 11 листопада 2010 р. № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України» визначено обов’язки співробітників зазначеної служби щодо організації тісної співпраці з органами місцевої влади з питань профілактики правопорушень на дільницях обслуговування. Так, саме дільничні інспектори міліції в адміністративній практиці складають протоколи про адміністративне правопорушення за ст. 152 КУпАП. Крім цього, відповідно до вказаного положення дільничні інспектори активно взаємодіють із громадськими формуваннями, проводять різноспрямовану профілактичну роботу серед населення, у тому числі й екологічної спрямованості (наприкладі дотримання громадянами правил пожежної безпеки в лісах під час літньої посухи).

Важливим напрямком у природоохоронній діяльності виступає спільна робота з громадськими організаціями, обмін інформацією з якими нерідко дозволяє виявити та припинити екологічні правопорушення. Питання щодо організації взаємодії з громадськими формуваннями у сфері охорони навколишнього природного середовища регулюється наказом МВС України від 20 травня 2011 р. «Про затвердження положення про Управління зв’язків із громадськістю Міністерства внутрішніх справ України», що закріплює основним завданням Управління організацію взаємодії ОВС з громадськими організаціями та населенням з метою інформування про стан правопорядку в державі, заходи міліції щодо його зміцнення, профілактики правопорушень, створення позитивного образу працівника ОВС.

П’яту групу правових джерел становлять внутрішньо-організаційні (локальні) адміністративно-правові акти керівників ГУМВС, УМВС, міськрайлінорганів та їх колегіальних органів.

До них належать накази керівників зазначених ОВС щодо організації діяльності ОВС в пожежонебезпечний період, літній оздоровчий період, осінньо-зимові та весняно-літні періоди, відповідно до особливостей території обслуговування. Дія вказаних адміністративно-правових актів обмежена лише рамками даного формування.

Зрозуміло, що наведена система нормативно-правових актів, які регулюють адміністративну діяльність органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища, є умовною та за бажанням може бути доповнена іншими категоріями правових актів. У даній статті ми намагалися проаналізувати керівні правові засади, які визначають загальні напрями здійснення ОВС природоохоронної діяльності. Розглянута система правового забезпечення не залишається незмінною, у міру прийняття чи ухвалення нових нормативно-правових актів у вказаній сфері вона доповнюється.

Органи внутрішніх справ відповідно до законодавства покликані разом з іншими суб'єктами екологічної діяльності здійснювати охорону навколишнього природного середовища в частині, їм органічно властивій, тобто за допомогою контролю і нагляду. Зокрема, здійснюючи нагляд, органи внутрішніх справ забезпечують дотримання правил, заборон і обмежень, а також контроль за природокористувачами, спираючись у тому й іншому випадку на адміністративно-правові заходи переконання та примусу.

Відповідно до положень статей КУпАП співробітники органів внутрішніх справ володіють значними повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного припинення.

Разом із тим посадові особи органів внутрішніх справ не входять до суб'єктів юрисдикційної діяльності в зазначеній сфері. У зв'язку з цим заходи адміністративного стягнення застосовують тільки спеціально уповноважені органи та їх посадові особи, що негативно позначається на оперативності реагування на факти екологічних правопорушень. Крім того, на нашу думку, значною перешкодою в належній реалізації природоохоронних завдань ОВС стає відсутність базового нормативного акта, який би комплексно регулював природоохоронну діяльність всіх служб і підрозділів системи МВС України.

З урахуванням наведених обставин, на нашу думку, необхідно законодавчо визначити три основні напрями природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ: щодо охорони навколишнього природного середовища, щодо здійснення контролю за природокористуванням, щодо забезпечення екологічної безпеки. Для ефективної реалізації адміністративної діяльності останніх за вищевказаними напрямками необхідно також підготувати відомчий акт щодо організації і тактики природоохоронної діяльності всіх служб і підрозділів органів внутрішніх справ України. Крім цього, багатифункціональність, значна чисельність особового складу ОВС та їх реальна можливість регулювати і контролювати суспільні відносини потребують розширення кола юрисдикційних повноважень останніх у природоохоронній сфері, які наразі визначені в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

#### Список використаної літератури

1. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України від 24 груд. 1999 р. № 1359-XIV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-xiv>.
2. Хіміч О. М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хіміч Ольга Миколаївна. – К., 2005. – 175 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року : за станом на 1 січ. 2010 р. – К. : Мін-во юстиції України, 2010. – 124 с.
4. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
5. Кодекс про адміністративні правопорушення : за станом на 26 черв. 2008 р. – К. : Парлам. Вид-во, 2008. – 193 с.

*Надійшла до редколегії 03.12.2012*

#### **КСЕНДЗЮК В. Ю. ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Рассмотрены нормативные акты, определяющие правовой статус органов внутренних дел в сфере охраны окружающей среды, а также формы и методы их природоохранной деятельности.

#### **KSENDZUK V. ABOUT DEFINITION OF THE LEGAL BASIS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT BODIES**

Normative acts that defines the legal status of law enforcement bodies in the environmental protection sphere and the forms and methods of their environmental protection activity are considered.