

УДК 349.6+341.945

**І.Д. КАЗАНЧУК**, канд. юрид. наук, доц.,  
Харківський національний університет внутрішніх справ

## **МІЛІЦІЯ І ГРОМАДСЬКІСТЬ: МОДЕЛЬ ВЗАЄМОДІЇ В ПРОЦЕСІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА У СУЧАСНИХ УМОВАХ**

*Ключові слова:* взаємодія, правове регулювання, міліція, громадськість, громадські формування, природоохоронна діяльність, охорона навколишнього природного середовища, екологічна безпека

В останні роки все більше уваги приділяється оцінці стану екологічної ситуації в Україні і адаптивним процедурам поєднання державних інтересів і участі громадськості в прийнятті рішень в управлінні природокористуванням. Звісно, за умов демократизації суспільства діяльність державних органів щодо захисту екологічних прав громадян, підтримки належного стану охорони природного середовища в державі неможливі без тісної взаємодії з засобами масової інформації, громадськими організаціями, підприємствами, окремими громадянами. Стан екологічної безпеки та навколишнього природного середовища, з одного боку, залежить від свідомого дотримання громадянами встановлених державою правових вимог і обмежень, а з іншого – від бажання людей добровільно сприяти державі, у першу чергу, міліції в виконанні природоохоронних функцій. Тобто, процес залучення громадськості до співпраці залежить від усвідомлення значущості інституту взаємодії з громадськістю як головного фактору впливу на ефективність природоохоронної діяльності в сучасних умовах. А це, у свою чергу, потребує від працівників міліції відданості своїй

справі та уважного ставлення до прав і потреб громадян у сприятливому природному середовищі. Це підкреслюється в Законах України «Про міліцію», «Про охорону навколишнього природного середовища», інших законодавчих і підзаконних актах України, які регулюють діяльність міліції в екологічній сфері. На жаль, на сьогодні ще існує проблема повільних темпів залучення громадськості до взаємодії в природоохоронній сфері.

Відповідно, постала нагальна потреба у побудові нової системи відносин міліції і громадськості на основі узгодження позицій, партнерської участі у вирішенні природоохоронних завдань. Такий підхід не тільки позитивно вплине на стан охорони природного середовища і зміцнення законності, але й підвищить ступінь довіри суспільства до своєї держави та прискорить процес реформування системи МВС України та природоохоронних органів загалом.

В юридичній літературі, як і на практиці, проблема взаємодії органів внутрішніх справ (міліції) з громадськістю у галузі охорони природного середовища та контролю за природокористуванням не зазнала детальної розробки. Окремі аспекти взаємовідносин правоохоронних органів і населення розглянуті в працях О.Б. Гаєвської, Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, В.Д. Сущенко, В.С. Комаровського, В.Т. Томіна. Стосовно ж природоохоронної діяльності – дослідженнями займалися переважно російські вчені: Є.А. Блажнов, І.Л. Вікентьев, В.Т. Ганжин, Л.В. Прохорова, Г.Г. Тульчинський, Є.А. Уткін.

Разом із тим, у контексті адміністративної реформи та впровадження європейських норм і стандартів в діяльність українських органів виконавчої влади, на думку автора, у спеціальній літературі відзначається недостатня розробленість й самого питання «взаємодії». Так, у наукових дослідженнях А. Аксьонова, О. Бандурки, К. Єрмакова, В. Суценка, В. Шванкова та інших авторів інститут «взаємодії» розглянутий в аспекті управління

правоохоронною системою [1, с.47], але й у цьому випадку єдності поглядів щодо його сутності так і не досягнуто. Проте в національному і міжнародному законодавстві України одним із важливих завдань природоохоронної діяльності державних органів є принцип їх взаємодії з населенням, громадськими організаціями, та удосконалення механізму правового регулювання відносин між цими суб'єктами. Саме тому метою цієї статті є дослідження місця та ролі взаємодії в здійсненні природоохоронної функції міліцією, визначення шляхів удосконалення адміністративно-правових засад організації і забезпечення взаємодії працівників міліції з громадськістю, впливу на ці відносини міліції.

Аналізуючи юридичну літературу, можна відзначити існування кількох концептуальних підходів до визначення сутності взаємодії загалом. Так, за змістом висловлювань і суджень таких авторів, як Г.А. Туманов, В.Т. Томин, П.М. Самохин, взаємодія міліції з населенням узагальнює будь-які контакти цих суб'єктів між собою [2, с.22]. З точки зору інших – зводиться лише до сумісної діяльності служб і підрозділів органів внутрішніх справ, спрямованої на вирішення загальних завдань і яка ґрунтується на правових актах [3, с.24]. З урахуванням усередненого підходу, запропонованого В.К. Колпаковим, взаємодія визначається як «наявність між міліцією і громадськістю стійких контактів, які виникають і розвиваються на основі загальних інтересів і в цілях боротьби з правопорушеннями, укріплення правопорядку і безпеки громадян» [4, с.16–19]. На нашу думку, в ідеальному варіанті «взаємодія», як загальне поняття, може розумітися як: 1) складова управлінської системи, що являє собою вид безпосереднього, опосередкованого, зовнішнього чи внутрішнього відношення, зв'язку [5, с.123]; 2) узгодженні за цілями, завданням, змістом і засобами спільні дії суб'єктів, спрямовані на підтримку екологічної безпеки та забезпечення законності в природоохоронній сфері сус-

пільного життя.

Ми вбачаємо, що на шляху демократизації діяльності міліції проблема зміцнення співпраці з громадськими інституціями в природоохоронній сфері повинна бути вирішена за такими напрямками:

1. Налагодження зв'язків з громадськими об'єднаннями (формуваннями), екологічними організаціями та окремими громадянами з метою планування та проведення сумісних організаційних заходів з профілактики екологічних правопорушень, розкритті злочинів і правопорушень, виявленні порушників природоохоронного законодавства.

2. Налагодження механізму інформування населення про стан навколишнього природного середовища, джерела його забруднення, програми і заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; хід, порядок і результати розгляду заяв і скарг від громадян, прийому громадян в органах внутрішніх справ, безпосередньо за місцем їх мешкання з метою забезпечення громадського контролю за природоохоронною діяльністю працівників міліції.

3. Удосконалити практику участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан охорони природного середовища; у проведенні перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів; розвивати інститут громадського обговорення з екологічних питань.

Основними принципами участі громадськості в охороні природного середовища та прийнятті рішень з екологічних питань повинно стати:

- прозорість та демократизм;
- доступ громадян до інформації та процедурі прийняття відповідних рішень;
- урахування громадської думки при проведенні природоохоронних заходів та прийнятті рішення [6, с.13];
- сприяння участі громадськості у законо-

творчому процесі та правозахисній діяльності з питань екологічної безпеки та охорони природного середовища.

У відповідності з новими соціальними пріоритетами актуальності сьогодні набуває співпраця міліції з громадськими організаціями (формуваннями), спрямована на підтримку і допомогу міліції в сфері охорони природного середовища. Якщо звернутися до правових засад та досвіду взаємодії поліцейських структур з громадськістю в інших країнах світу, цікаво відмітити, що в нормативних актах Великобританії, Франції та Німеччині взаємодія виступає однією з особливих форм роботи поліції з громадськістю [7, с.82] в природоохоронній сфері. У Швеції – це форма соціальної профілактики екологічної злочинності [8, с.8]. Свою значимість має й той факт, що на відміну від України в інших країнах доцільність взаємодії визначається не тільки тими випадками, коли вона тим чи іншим чином суттєво вплив на ефективність діяльності поліцейських структур, але й має постійний характер. Отже ми вважаємо, що взаємодія в природоохоронній сфері за спектром дій та заходів є поняттям, що виокремлює його в самостійний соціально-правовий інститут.

У правовому аспекті в Україні кожен громадянин має право на безпечне для його життя і здоров'я навколишнє природне середовище, отримання екологічної освіти та участь у роботі громадських екологічних формувань. На підставі цього законодавство України про охорону навколишнього природного середовища ставить своїм завданням: встановлення відносин в області охорони, використання та відновлення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської діяльності на довкілля [9]. Закон наголошує на загальній складовій взаємодії, що спрямована на підвищення екологічної культури населення, підготовку кваліфікованих спеціалістів через обов'язкову освіту і виховання у сфері

охорони навколишнього природного середовища в навчальних закладах, а також удосконаленні громадського контролю за діяльністю державних органів.

У цій важливій справі не тільки світова практика, але й сучасний вітчизняний досвід доводить перспективність використання можливостей громадськості в сфері забезпечення екологічної безпеки та охорони природного середовища. Зокрема, таким позитивним прикладом може слугувати діяльність працівників ветеринарної міліції Луганської області, які разом з членами місцевого громадського формування у листопаді 2011 року в ході профілактичного відпрацювання в одному з недобудованих будинків на території міста Луганська викрили підпільний рибопереробний цех. За результатами перевірки було вилучено з обігу 2572 кг. рибопродукції невідомого походження, та призупинено роботу цеху. Інший приклад – за сприянням членів екологічної організації співробітниками ветеринарної міліції Управління Міністерства внутрішніх справ у Вінницькій області під час перевірки у Вінниці місць зберігання продукції тваринного походження в холодильній камері одного з приватних підприємців було виявлено 18450 кг. азовської свіжозасоленої хамси без документів та наявними ознаками псування. Згідно до статті 36 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та статті 6 Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» виявлену рибну продукцію було вилучено з обігу та утилізовано. Власника продукції притягнуто до адміністративної відповідальності за ст.107 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП) «Порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог». У цілому на території України протягом 2011 р. сумісними з громадськістю заходами досягнуто певні результати у виконанні завдань щодо протидії незаконному

обігу продукції тваринного походження [10].

Хотілося би відзначити, що для покращення реалізації природоохоронних завдань у регіонах України останнім часом створені та діють мобільні групи у складі працівників ветеринарної міліції, державної служби ветеринарної медицини, членів громадських формувань та громадських інспекторів. Даними мобільними групами здійснено 335 перевірок суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з обігом продукції тваринного походження. Всього під час перевірок задокументовано 181 правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст.107 КУпАП. У дохід держави стягнуто штрафних санкцій на суму 27,7 тис. грн. Винесено та проконтрольовано виконання 106 інспекторських приписів. Призупинено роботу 6 суб'єктів господарювання. До слідчих підрозділів органів внутрішніх справ та прокуратури направлено 7 матеріалів. Вилучено з обігу 5460 кг продукції тваринного походження, якість якої не відповідає вимогам чинного законодавства [10].

Існує багато й інших прикладів, за якими сумісними діями міліції і громадськості були припинені порушення екологічного та адміністративного законодавства. Так, на підставі Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про дорожній рух» (1993 р.), Постанови Кабінету Міністрів України «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ» № 341 від 14.04.1997 р., наказу МВС України «Про забезпечення перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом» № 130 від 26.04.2008 р. та низки інших нормативних актів, органи внутрішніх справ (Державтоінспекція МВС України) провадять свою діяльність у взаємодії з державними органами та органами місцевого самоврядування і об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності і господарювання, громадянами з питань забезпечення безпеки дорожнього руху та його учасників,

охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу автотранспортних засобів, профілактики правопорушень і злочинів, тощо. У свою чергу, при розв'язанні цих проблем об'єднання громадян і громадяни мають сприяти державним органам у здійсненні заходів щодо безпеки дорожнього руху і експлуатації транспорту з метою недопущення спричинення шкідливих наслідків природі (ст.13) [11]. В цій нелегкій справі приведемо приклад сумісних дій працівників органів внутрішніх справ та державної екологічної інспекції у Чернігівській області, які під час планових перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства, виявили порушення вимог ст.11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» та ст.17 Закону України «Про відходи» у діяльності місцевих підприємств. Останні використовували джерела викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволів на їх викиди, що за чинним законодавством забороняється. Тому, за порушення вимог природоохоронного законодавства діяльність стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря авторемонтного боксу та експлуатація деревообробного обладнання була призупинена до повного усунення підприємцями виявлених порушень [10].

Втім, існуюча система взаємодії міліції з громадськими (екологічними) організаціями, громадськими формуваннями ще залишається недостатньо ефективною і вимагає поліпшення та докорінної зміни їх правового статусу. Так, в ході виконання Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [12], пріоритетності набуває прийняття Закону України «Про громадські організації України», визначивши в ньому систему організації участі населення в охороні природного середовища; забезпечення правового і соціального захисту членів громадських формувань; механізму стимулювання їх участі. Достойним наслідування є приклад Литви, де прий-

ято Закон «Про помічників поліції», яким передбачені такі ж соціальні гарантії, як і для поліцейських [5, с.121].

Поруч з цим, міліції за допомогою громадських об'єднань треба приділити пильну увагу профілактичній та виховній роботі серед молоді і дорослого населення шляхом: а) розповсюдження серед населення друкованої юридичної продукції, інформаційних листків з метою популяризації діяльності міліції щодо захисту прав громадян на сприятливе навколишнє середовище; б) пропаганди природоохоронної роботи серед дітей і дорослих; в) стимулювання розвитку інформаційно-аналітичних телевізійних програм, радіорепортажів з розміщенням інформації профілактичного напрямку; г) створення екологічних агітбригад у шкільних та вищих навчальних закладів з проведенням бесід з проблем збереження довкілля; д) запровадження інформаційно-комунікаційних технологій: Інтернету, правової реклами, тематичних рубрик, тощо. Більш ефективно ці питання можуть бути вирішені за допомогою комплексного використання засобів масової інформації: виступи в мас-медіа з екологічних питань; посилення їхнього впливу на правосвідомість суспільства. Це вказує на необхідність розвитку співпраці міліції із представниками преси, телебачення і радіо. Для посилення соціальної спрямованості природоохоронної діяльності засоби масової інформації повинні стати не тільки ефективним засобом впливу на громадську думку, але й помічником у право виховній, природоохоронній та профілактичній діяльності.

Окрім наведеної низки заходів у відповідності з новими соціальними пріоритетами, варто звернути увагу на застосування чіткої системи як перевірених часом, так і нових організаційних форм співпраці з населенням, від яких залежить ефективність діяльності міліції в сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. До таких форм належать: патрулювання, рейди, обходи; спільне планування заходів з

питань охорони природи і забезпечення прав громадян на відшкодування шкоди, завданої порушенням екологічного законодавства; узгодження плану сумісних правозахисних дій; обмін інформацією про стан охорони природного середовища та незаконну діяльність підприємств усіх форм власності і господарювання; розвиток громадського екологічного моніторингу; проведення спільних нарад, семінарів з питань природоохоронної діяльності, тощо.

В цілому, оздоровлення взаємовідносин міліції і громадськості є центральним ланцюгом у реформуванні правоохоронної системи, категоричним імперативом у побудові довірливої, консолідуючої взаємодії влади і суспільства на сучасному етапі розвитку держави. При цьому програма оздоровлення повинна мати системний і постійний характер. Таким чином, з аналізу наукових концепцій та правових актів України, до основних напрямків покращення механізму взаємодії міліції з населенням в природоохоронній сфері є:

- удосконалення законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та природокористування відповідно до міжнародних норм і стандартів;
- покращання екологічного виховання та освіти з формуванням у суспільстві екологічної культури;
- посилення громадського контролю за діяльністю міліції, визначення соціальних пріоритетів для використання їх в упорядкуванні щорічних планів діяльності міліції;
- удосконалення системи інформування громадськості з питань стану охорони навколишнього природного середовища і зміцнення законності на виконання вимог Орхуської Конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» [13] та Постанови Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються навколишнього се-

редовища» від 04.12.2004 р. № 2169-IV [14];

– розвиток громадських формувань природоохоронного напрямку, надання їм правової допомоги, та забезпечення їх активної участі в охороні природного середовища з урахуванням провідного закордонного досвіду;

– використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

Наведені вище міркування охоплюють лише деякі аспекти оптимізації механізму взаємодії міліції і громадськості в галузі охорони навколишнього природного середовища в сучасних умовах. Досвід закордонних країн свідчить про те, що серйозні перетворення вимагають копійної підготовчої роботи, залучення до неї як теоретиків, так і практичних працівників правоохоронних органів з подальшим оприлюдненням та обговоренням концепції реформ серед громадськості і в засобах масової інформації. Необхідно пам'ятати про те, що охорона природного середовища та захист екологічних прав громадян – справа не лише міліції. Вона повинна стати турботою кожного громадянина країни. І тільки спільними зусиллями буде створено необхідні умови для становлення дійсно демократичної правової держави з високим рівнем економіки і стабільним екологічним станом. Постійність, зміцнення і подальший розвиток взаємодії міліції з громадськістю є не тільки ефективною мірою забезпечення, але й вагомою рисою суспільного життя української держави.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Сущенко В. Д. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навч. посіб. / В. Д. Сущенко, В.І. Оліфер, С.Ф. Константінов. – Тернопіль : ТзОВ «Терно-граф», 2006. – 176 с.

2. Томин В. Т. Взаимодействие ОВД с населением : автореф. дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук / В. Т. Томин. – М., 1981. – 32 с.

3. Жуковська Ж. О. Залучення населення

до співробітництва з міліцією / Ж. О. Жуковська // Вісник Одеськ. ін-ту внутр. справ. – 2001. – Вип. 1. – С. 22–24.

4. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учеб пособие / В. К. Колпаков. – К., 1993. – 80 с.

5. Шейко Р. Проблема створення оптимальної моделі взаємозв'язків правоохоронних органів з населенням / Р. Шейко // Вісник Ун-ту внутр. справ. – 2001. – Вип. 5. – С. 121–125.

6. Лупало О. А. Оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ через громадську думку / О. А. Лупало, В. Ю. Котляр, К. О. Зарудський. – К. : ВПЦ МВС України, 2006. – 34 с.

7. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Заросило В. О. – К. : НАВСУ, 2002. – 250 с.

8. Бородчук В. Десять днів у Швеції / В. Бородчук, А. Семенюк // Іменем Закону. – 1999. – № 42. – С. 8–9.

9. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» : від 25.06.1991 р., № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

10. Експрес-інформація (рекомендації і пропозиції) / ДЗГ МВС України, ЦГЗ МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.

11. Закон України «Про дорожній рух» : від 30.06.1993 р., № 3353-XII // ВВР України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

12. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» : від 22.06.2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

13. Збірник нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища. – Львів : БФ «Екоправо-Львів», 2004. – 192 с.

14. Постанова Верховної Ради України | від 04.12.2004 р., № 2169-IV // ВВР України. –  
 «Про інформування громадськості з питань, | 2005. – № 2. – Ст. 72.  
 що стосуються навколишнього середовища» :

*Казанчук І. Д. Міліція і громадськість: модель взаємодії в процесі адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища у сучасних умовах / І. Д. Казанчук // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 396–402 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12kiducu.pdf>*

Проаналізовано сучасний стан та основні напрямки взаємодії міліції з громадськістю в сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Надано пропозиції щодо удосконалення правових засад та організації співпраці працівників міліції з різними верствами населення у природоохоронній сфері.

\*\*\*

*Казанчук И.Д. Милиция и общественность: модель взаимодействия в процессе административно-правовой охраны окружающей природной среды в современных условиях*

Проанализированы современное состояние и основные направления взаимодействия милиции с общественностью в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Даны предложения по усовершенствованию правовых основ и организации сотрудничества милиции с различными слоями населения в природоохранной сфере.

\*\*\*

*Kazanchuk I.D. Militia and Sociability: Model of Interplay in the Course of Administratively-Right Protection Environmental Natural Habitat in the Modern Requirements*

The article analyzes the current state and main directions of police interaction with the public in environmental protection and ecological safety. The proposals to improve the legal framework for police cooperation and the organization of the various segments of the population in the environmental field are made.

Форум права