

УДК [351.743:504](477)

С. В. Блудова

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ
БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

Досліджено генезис та сучасний стан адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення екологічної безпеки в Україні. Проведено аналіз норм чинного законодавства, що регулює діяльність міліції у вказаній сфері, а також зроблено певні наукові висновки та надано пропозиції стосовно його удосконалення.

Сьогодні тема екологічної безпеки людини є досить актуальною. Зі здобуттям Україною незалежності відбулися значні зміни, але сучасна екологічна ситуація все ще залишається несприятливою.

© Блудова С. В., 2011

Вихід з екологічної кризи потребує активізації діяльності міліції, що займає визначальне місце серед органів, які стоять на сторожі правопорядку країни, тому що суспільні відносини, які складаються у цій сфері, мають управлінський характер, переважно регулюються нормами адміністративного права та охороняються органами міліції. Але нормативно-правове забезпечення цієї діяльності є досить розрізнене, несистематизоване та регулюється багатьма видами законодавства.

Мета даної статті полягає в детальному дослідженні генезису та сучасного стану нормативно-правового регулювання адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення екологічної безпеки.

Проблемні питання нормативно-правового регулювання адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення екологічної безпеки були предметом дослідження таких учених-адміністративістів, як: В. І. Андрейцев, М. І. Васильєва, Н. В. Ільків, І. Д. Казанчук, О. С. Колбасов, А. С. Малєїн, О. А. Шомпол та ін. Але вказані питання досліджувались або у контексті міжнародно-правових зобов'язань, або висвітлювався розвиток природоохоронного законодавства як складова екологічного, або нормативно-правове регулювання адміністративної діяльності не лише органів міліції, а й органів внутрішніх справ у цілому в цій сфері.

Протягом століть адміністративна діяльність міліції щодо забезпечення екологічної безпеки змінювалась залежно від змін суспільних відносин у цілому. Ще в XI ст. здійснювалася охорона земель як об'єктів права власності. Одним із перших законодавчих актів України доби Київської Русі, що регулював відносини в галузі забезпечення екологічної безпеки, є Руська правда, яка торкалась землеводіння, правовідносин між феодалами та залежним населенням на їхніх землях, організації влади та управління судочинства тощо. У цілому в ранньому Середньовіччі були відсутні які-небудь спеціалізовані структури щодо забезпечення екологічної безпеки, в цьому не було гострої необхідності. У той період перші зародки адміністративної діяльності щодо забезпечення екологічної безпеки здійснювалися, насамперед, через захист прав власності, економічних, військових інтересів держави. У Руській правді (1016 р.) вперше вводилася система санкцій за нерациональне користування природними багатствами. Зокрема, передбачалася охорона общинної або княжої власності, об'єктом якої був, наприклад, ліс. За покражу було встановлено відповідний штраф.

До другого етапу розвитку адміністративної діяльності щодо забезпечення екологічної безпеки можна віднести користування природними ресурсами, що мало місце на українських землях у період Польсько-Литовського князівства до XV ст. Він визначався головним чином через прецедент, звичаї, запозичені здебільшого на Русі, а приватні особи мали право на природні ресурси, спираючись на єдину підставу – старовину. У період з кінця XVIII ст. була проявлена чітка тактика в природоохоронній діяльності козацтва,

спрямована на збереження та охорону природних багатств, але розвиток промислового скотарства і землеробства, а також виробництва товарів на продаж призвели до інтенсивного використання природних ресурсів краю, хижацького винищення флори та фауни гарнізонами фортець та поселенцями.

Указані періоди характеризуються фрагментарністю правового забезпечення екологічної безпеки, ототожненням предмета охорони навколишнього природного середовища з об'єктами права власності, відсутністю спеціальних актів і управлінських структур, внаслідок чого природоохоронна діяльність була поставлена на задній план.

Збільшення кількості міст і людей в них робило необхідним застосування заходів із санітарно-епідеміологічної і пожежної безпеки. Вимоги щодо охорони повітря, води і громадських місць від забруднення одержали розвиток у законодавстві, що пізніше стало називатися санітарним. Вже з початку XVI ст. була створена спеціалізована пожежна охорона. За санітарним станом здійснювали контроль десяцькі та соцькі. З 1718 р. були реорганізовані правоохоронні органи: на поліцію, крім охорони суспільного порядку, були покладені обов'язки контролювати виконання санітарних норм, протипожежної безпеки, торгівлі. У другій половині XIX ст. створюється група органів, уповноважених вирішувати питання правового захисту природних ресурсів. Існувала відомча структура, яка виконувала обов'язки екологічного оздоровлення території країни. У 1802 р. Олександром I було створено Міністерство внутрішніх справ. Органи поліції здійснювали функції з реалізації санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, вели боротьбу щодо запобігання епізоотіям. У кінці XIX ст. – на початку XX ст. на фоні розвитку промисловості у великих містах постали екологічні проблеми. Більшість функцій щодо забезпечення екологічної безпеки покладалась на поліцію. Міська поліція здійснювала контроль за чистотою атмосферного повітря, безпосередньо охороняла зелені насадження в містах, водні ресурси. В створених законах існував цілий розділ, присвячений благоустрою, захисту рослинного і тваринного світу. З 1922 р. на міліцію були покладені такі обов'язки: нагляд за виконанням законів щодо суспільної та особистої безпеки та благоустрою, запобігання і припинення правопорушень щодо безпеки і благоустрою, співпраця з іншими державними структурами щодо виконання покладених на них завдань, надання допомоги громадянам у межах покладених на них обов'язків. Але подальший розвиток господарської діяльності вплинув на створення спеціальних органів контролю за санітарним станом території і користуванням природними ресурсами. Роль органів міліції в цій сфері значно знизилась. Воєнне лихоліття другої світової війни завдало величезної шкоди природним ресурсам України внаслідок їх хижацького використання. У 1946–1948 рр. були прийняті постанови уряду «Про охорону природи» та «Про полезахисні смуги і

лісонасадження». Поряд із цим створення ставків і водойм, впровадження сівозмін сприяло оздоровленню екологічної ситуації на спустошеній війною землі. На цей час припадає створення Українського товариства охорони природи і раціонального використання природних ресурсів. Посилення природоохоронного законодавства в Україні спостерігається й наприкінці 50-х та в 60-х роках. У 1958 р. Рада Міністрів України видає постанову «Про заходи щодо поліпшення охорони природи Української РСР», а в 1960 р. Верховна Рада затвердила закон «Про охорону природи Української РСР», згідно з яким охороні підлягали земля, надра, водні ресурси, ліси, полежахисні і водоохоронні смуги, зелені насадження, рідкісні й визначені природні об'єкти, атмосферне повітря. Взагалі, історичний досвід відокремлення самостійних функціональних обов'язків органів міліції щодо забезпечення екологічної безпеки нараховує приблизно 50 років, але у радянській період проблема охорони природи від забруднення позиціонувала зазвичай як санітарна, а не як екологічна. Тільки в 70–80 рр., коли екологічний стан ще більше погіршився, та окрім традиційних видів насадження, рідкісних порушень з'явилися нові, такі як хімічні і нелегальні розроблення з використанням природних ресурсів, захоронення та ввезення особливо небезпечних відходів, розміщення шкідливих технологій, імпорт шкідливих для здоров'я продуктів харчування, проблеми охорони природи стали регулюватися як екологічні, а екологічні правопорушення стали визначатися як високо суспільно небезпечні, а також як національно небезпечні для країни. І хоча основний масив природоресурсного законодавства був прийнятий у період з 1970 по 1982 рр. – Земельний, Водний, Лісовий кодекси, низка постанов щодо участі Радянського Союзу у міжнародних угодах у сфері охорони довкілля та ін. – правове регулювання природокористування та охорони навколишнього середовища було недостатнім у зв'язку недосконалою організацією державного регулювання в даній сфері, відсутністю економічних стимулів до раціонального використання природних ресурсів та охорони природи від забруднення. Крім того, адміністративно-командний метод планового господарювання, приносить екологічну безпеку і добробут в жертву все вищим і вищим обсягам виробництва.

Конкретні суспільні потреби, а також завдання, що стояли перед суспільством на кожному етапі його історичного розвитку, обумовлювали необхідність впровадження природоохоронних заходів та методів охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки. Але при цьому ставилась одна мета – збереження тих або інших природних об'єктів для практичного використання їх ресурсів. Тобто ігнорувался один із основних законів екології – відповідності виробничих сил і виробничих відношень стану природного середовища. Чорнобильська катастрофа показала усьому світу неспроможність «атомного» шляху створення енергетичної незалежності та національної безпеки. Її масштаби

привели до ревізії багатьох поглядів на надійність. Катастрофа спричинила надзвичайно небезпечне для здоров'я людей і довкілля радіаційне становище на значній території України. Внаслідок цього було прийнято Закон УРСР «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991, норми якого регулюють питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність у цих зонах. Варто зазначити, що основним недоліком радянського законодавства була відсутність у ньому ефективного механізму забезпечення ефективності законодавства.

Сучасний етап адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення екологічної безпеки було розпочато з відновленням незалежності України. Так, 16.07.1990 Верховною Радою УРСР було прийнято Декларацію про державний суверенітет України, сьомий розділ якої присвячено поняттям екологічної безпеки [1]. В цілому національне законодавство України у вказаній сфері містить більше 15 основних законів та більше 50 інших нормативно-правових актів, деякі закони перебувають на різних стадіях розроблення.

У загальному розумінні усі нормативно-правові акти, які встановлюють повноваження органів міліції у сфері екологічної безпеки, умовно можна поділити на три основні групи: а) загальнодержавні; б) ті, що видаються органами місцевого самоврядування; в) відомчі [2, с. 98].

Безумовно, провідне місце у цій класифікації посідають загальнодержавні акти. Саме вони визначають головну мету і завдання органів міліції, закріплюють їх компетенцію та межі відомчого правового регулювання. До нормативних актів зазначеної групи належать Конституція України, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», «Про природно-заповідний фонд України», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру», «Про надзвичайний стан», Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші законодавчі акти, якими зобов'язані користуватися працівники міліції при виконанні своїх безпосередніх обов'язків, і які встановлюють засади державної екологічної політики. Базовим документом, який регламентує діяльність міліції, є Закон України «Про міліцію».

Розглянемо основні з цих нормативно-правових актів більш детально. Так, згідно зі статтями 13, 16, 50, 66 Конституції України [3], діяльність міліції щодо забезпечення екологічної безпеки має всебічне значення як конкретна форма вираження вимог Конституції України. Ці вимоги ставляться до всіх природокористувачів, починаючи з державних органів і закінчуючи окремими громадянами. Зазначимо, що положення Конституції України конкретизуються в законах та інших нормативно-правових актах. Відповідно

до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 активну участь у забезпеченні безпеки людини, суспільства і держави повинні брати органи міліції. Важливе місце посідає Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»: хоча він і розглядається у галузі екологічного законодавства, проте належить до джерел адміністративного права, оскільки насамперед регулює адміністративні відносини, дає визначення санітарного правопорушення і визначає адміністративну відповідальність за вчинене. Для забезпечення екологічної безпеки ядернонебезпечних об'єктів працівники міліції відповідно до ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» зобов'язані проводити перевірку осіб, що допускаються до роботи, пов'язаної з експлуатацією об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для життя і здоров'я людей, а також навколишнього природного середовища. Таким чином, співробітники, котрі забезпечують охорону громадського порядку, мають реальну нагоду збирати у встановленому законом порядку необхідну інформацію щодо громадян та ухвалювати спільно з відповідними компетентними органами управлінські рішення, спрямовані на усунення причин та умов, які становлять небезпеку для громадян, суспільства і держави. Важливим Законом у правовому регулюванні адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення екологічної безпеки є вже неодноразово згаданий нами Закон України «Про міліцію» [4]. В даному нормативно-правовому акті комплексно врегульовано правовий статус міліції, визначена її організаційна структура, а також місце і роль міліції в суспільстві і державі. На рівні нормативного акта вищої юридичної сили отримали правове тлумачення суспільні відносини, що торкаються правового захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, всіх видів власності, а також інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань. Зокрема, відповідно до ст. 20 цього Закону, компетенції спеціально уповноважених органів, у тому числі й органів міліції, належить значне коло завдань, які їх стосуються безпосередньо. Окремі види порушень екологічного законодавства вказуються у Земельному, Водному, Лісовому кодексах, Кодексі України про надра, законах «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про охорону атмосферного повітря», «Про природно-заповідний фонд» й інших нормативно-правових актах. Порушення екологічного законодавства тягнуть за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність. Таким чином, відповідальність за екологічні правопорушення є міжгалузевим правовим інститутом, а певну роль в екологізації суспільства відіграють норми адміністративного, трудового, цивільного і кримінального права щодо охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. А оскільки органи внутрішніх справ належать до державних органів, які застосовують юридичну

відповідальність за порушення екологічного законодавства, то у своїй діяльності вони також мають керуватись даними нормативно-правовими актами, особливо у випадках, самостійного застосування заходів відповідальності у рамках прав, наданих їм законом. Зокрема, адміністративне законодавство передбачає відповідальність за порушення земельного, водного, лісового законодавства, законодавства про надра, охорону атмосферного повітря і тваринного світу, екологічну безпеку.

Кодекс України про адміністративні правопорушення містить понад 60 складів екологічних правопорушень, а також положення про відповідальність за них.

Регулюють питання адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення екологічної безпеки і спільні міжвідомчі накази. Наприклад, наказ МВС України, Міністерства транспорту України, Державного комітету України по житлово-комунальному господарству від 31.12.1993 № 859/550/86 «Про затвердження Положення про спеціалізовані служби організації дорожнього руху»; наказ Державного комітету лісового господарства України та МВС України від 26.12.2003 № 211/1637 «Про підвищення ефективності взаємодії органів внутрішніх справ та державних органів лісового господарства з питань охорони лісів» тощо.

До другої групи належать нормативні акти, що видаються органами місцевого самоврядування. Переважно вони стосуються порядку використання природних ресурсів місцевого значення та охорони екологічних прав громадян на відповідній території. У цьому випадку підрозділи міліції здебільшого здійснюють свою діяльність спільно з іншими правоохоронними органами та органами виконавчої влади на місцях щодо застосування зазначених норм. Наприклад, міська міжгалузєва комплексна програма «Здоров'я киян на 2003–2011 рр.», затверджена рішенням III сесії XXIV скликання Київської міської Ради від 28.11.2002 № 132/292 [5]; положення про управління житлово-комунального господарства Миргородської міської ради, затверджене рішенням 10 сесії міської ради шостого скликання від 29.06.2011; рішення Лозівської міської ради Харківської області від 15.12.2010 № 823 «Про створення міської комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» тощо.

Більш чисельною є третя група, яку становлять відомчі нормативні акти. Згідно з чинним законодавством Міністерство внутрішніх справ України в межах своєї компетенції видає нормативні та індивідуальні правові акти, які найчастіше встановлюють конкретні права, обов'язки, відповідальність суб'єктів владних відносин, напрямки покращення діяльності органів міліції. Прикладом може слугувати Статут патрульно-постової служби міліції України [6], затверджений наказом МВС України від 28.07.1994 № 404. Великий обсяг обов'язків виконують дільничні інспектори міліції, діяльність яких регулюється Положенням про службу дільничних

інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженим наказом МВС України від 11.11.2010 № 550. Значну роль в охороні вод виконують підрозділи міліції охорони, діяльність яких врегульовано наказом МВС України від 13.10.2005 № 878 «Про затвердження Положення про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України». У сфері охорони атмосферного повітря центральне місце посідає Державна автомобільна інспекція (згідно з наказом МВС України від 27.03.2009 № 111 «Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС») тощо.

Підсумовуючи вищевикладене слід зазначити вважаємо, що є всі підстави вести мову про багатогранність нормативно-правових актів, якими регулюється адміністративна діяльність міліції щодо забезпечення екологічної безпеки в Україні. Але разом з тим відповідні норми права містяться у різних галузях чинного законодавства, що значною мірою ускладнює їх застосування у практичній діяльності органів міліції. А тому, як вбачається, для підвищення ефективності адміністративної діяльності міліції існує нагальна потреба у систематизації відповідних норм, що дозволило б удосконалити відповідну правову базу і значною мірою підвищити вищевказану діяльність у сфері забезпечення екологічної безпеки. На нашу думку, запропоноване можливо було б здійснити шляхом видання відповідного спеціального наказу Міністерства внутрішніх справ України, а також внесення відповідних змін до існуючих нормативно-правових актів. Значну увагу також слід приділити підвищенню рівня суспільної та індивідуальної правової та екологічної культури, а головне – суб'єктів правотворчості, правозастосування та правоохоронної діяльності.

Список літератури: 1. Декларація про державний суверенітет України : від 16.07.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/55-12>. 2. Казанчук І. Д. Правовий статус та значення органів внутрішніх справ України в системі суб'єктів охорони навколишнього природного середовища / І. Д. Казанчук // Право і Безпека. – 2011. – № 2. – С. 96–101. 3. Конституція України : від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%C2%D0>. 4. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=565-12>. 5. Здоров'я киян на 2003–2011 рр. : міська міжгалузева комплексна програма : затв. рішенням III сесії XXIV склики. Київ. міськ. ради від 28.11.2002 № 132/292 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=20839>. 6. Статут патрульно-постової служби міліції України : затв. наказом МВС України від 28.07.1994 № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0213-94>.

Надійшла до редколегії 18.11.2011

Исследованы генезис и современное состояние административной деятельности милиции по обеспечению экологической безопасности в Украине. Проведён анализ норм действующего законодательства, регулирующего деятельность милиции в указанной сфере, а также сделаны определенные научные выводы и внесены предложения по его совершенствованию.

Genesis and current state of militia administrative activity on providing of ecological safety in Ukraine are researched. An analysis of current legislation norms, that regulate militia activity in the indicated sphere, is conducted, and also certain scientific conclusions are done and suggestions on its perfection are brought in.