

Б. Гамалюк

ЕКОЛОГО-ПРАВОВА ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ З ДОТРИМАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ГАРАНТІЙ

Розглянуто повноваження органів міліції у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Проаналізовано функціональні можливості зазначених правоохоронних органів щодо забезпечення екологічних прав.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, природокористування, державне управління, владні повноваження.

Згідно із ст. 50 Конституції України, особа має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої шкоди порушенням цього права. Ст. 3 Конституції України передбачено, що людина та її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1]. Ці права і свободи відображені і в низці інших законодавчих актах України. Зокрема, ст. 293 Цивільного кодексу України проголошено право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а саме:

1. Фізична особа має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її збирання та поширення.

2. Діяльність фізичної та юридичної особи, що призводить до нищення, псування, забруднення довкілля, є незаконною. Кожен має право вимагати припинення такої діяльності.

3. Фізична особа має право на безпечні для неї продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту).

4. Фізична особа має право на належні, безпечні і здорові умови праці, проживання, навчання тощо [2].

Серед екологічних прав також необхідно зазначити відносини стосовно права власності на природні ресурси та права природокористування. Ст. 13 Конституції України, яка відображена у ст. 324 Цивільного Кодексу України, визначено право власності на природні ресурси народу України, що зумовлює виділення природних ресурсів із системи об'єктів цивільно-правих відносин в окрему категорію із особливим правовим режимом. Пунктом 5 ст. 319 Цивільного Кодексу України закріплені обов'язки щодо здійснення права власності, а саме: власник не може використовувати право власності на шкоду правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі.

Невід'ємною частиною повноважень правоохоронних органів є повноваження у сфері охорони навколишнього природного середовища і здійснення екологічного контролю.

Проголошені екологічні права, обов'язки та свободи людини все більше набувають практичного значення. Сучасний стан природних ресурсів і навколишнього середовища змушує змінювати думку щодо подальшої екологічної політики держави. Екологічні права та екологічна безпека людини стали невід'ємною частиною проголошених цінностей розвитку особистості в суспільстві.

Охорона навколишнього природного середовища починає посідати одне із основних місць у державній політиці.

Упродовж останніх років вітчизняна наука зробила певний внесок у встановленні та розвитку поглядів із державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища і природокористування. Зокрема, цією тематикою займалися: С. Грицкевич, А. Яблоков, О. Лазор, В. Шмадій, І. Солошин, В. Андрейцев та інші. У низці досліджень, присвячених цій проблемі, в яких автори акцентують увагу саме на створенні дієвої системи контролю, на нашу думку, важлива роль належить органам міліції.

Основними цілями статті є огляд і надання характеристики компетенції органів міліції у сфері охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування.

Підрозділи міліції є найпоширенішими в системі органів внутрішніх справ, ближче ніж інші контактують із населенням, що дає змогу їм реалізувати за допомогою різноманітних методик та форм систему заходів, пов'язаних із забезпеченням екологічних прав людини [3].

Відповідно до Закону України “Про міліцію” від 20.12.1990 р., Міліція України – це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства й держави від протиправних посягань. Вона складається з підрозділів: кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони, судової міліції, спеціальної міліції.

Основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; попередження правопорушень і їх припинення; охорона та забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань та адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної, правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам і організаціям у виконанні покладених на них законодавством обов'язків [4].

Нормативні акти, які встановлюють повноваження органів міліції у сфері екологічного контролю та охорони навколишнього природного середовища, можна поділити на три групи: а) загальнодержавні; б) ті, що видаються органами місцевого самоврядування; в) відомчі.

Провідне місце у цій класифікації відводиться актам, які приймаються на національному (загальнодержавному) рівні. Саме вони визначають завдання і мету діяльності органів внутрішніх справ, закріплюють їх функцію та компетенцію, встановлюють межі відомчого правового регулювання. Базовим документом, який регламентує діяльність органів міліції, є Закон України “Про міліцію”. Серед нормативних актів зазначеної групи також доцільно відзначити такі, як: Конституція України, Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, Цивільний Кодекс України, Кримінальний Кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші законодавчі акти, якими зобов'язані користуватися працівники міліції при виконанні своїх безпосередніх обов'язків і які встановлюють основні засади державної екологічної політики.

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 із іншими правоохоронними органами та органами виконавчої влади на місцях щодо застосування зазначених норм. Прикладом може слугувати “Міська Міжгалузева комплексна програма “Здоров’я киян” на 2003 – 2011 рр.”, затверджена рішенням III сесії XXIV скликання Київської міської ради № 132/292 від 28.11.2002 р., якою передбачено діяльність підрозділів міліції щодо участі в спільних заходах, спрямованих на забезпечення екологічних прав громадян у Києві.

Третю групу становлять відомчі нормативні акти. Згідно з чинним законодавством, Міністерство внутрішніх справ України в межах своєї компетенції видає нормативні та індивідуальні правові акти (нормативні накази, розпорядження, інструкції, рішення колегії, що оголошені відповідним наказом, та інші акти, що містять у собі норми права). Стосовно цього необхідно звернути увагу на наказ Міністерства внутрішніх справ України “Про заходи щодо удосконалення нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України” № 285 від 22.05.1992 р., в якому зазначається, що нормотворча діяльність Міністерства внутрішніх справ здійснюється з метою виконання чинного законодавства України, створення та удосконалення нормативно-правової бази діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ. Такі нормативні акти найчастіше встановлюють конкретні права, обов’язки, відповідальність суб’єктів владних відносин. Так, наказом міністра внутрішніх справ України № 404 від 28.07.1994 р. було затверджено Статут патрульно-постової служби міліції України, яким передбачено обов’язок працівників міліції підрозділу патрульно-постової служби діяти в ситуаціях, що ускладнюють оперативну обстановку. Зокрема, це стосується дій із захисту життя і здоров’я громадян за умов екологічних катастроф (повеней, землетрусів, при забезпеченні режимних заходів на території, оголошеної в карантині).

Загалом усі ці норми утворюють правову основу державних гарантій, призначених для регулювання повноважень органів міліції із забезпечення екологічних прав людини і громадянина, а саме:

– створення сприятливих умов для постійного користування людиною:
а) безпечним для життя навколишнім природним середовищем; б) достовірною екологічною інформацією; в) можливістю відшкодування збитків, спричинених порушенням екологічних прав;

– охорона екологічних прав від правопорушень;

– здійснення всіх передбачених законодавством та відомчими актами дій стосовно відтворення порушених конституційних екологічних прав та відшкодування завданої шкоди.

Діяльність із забезпечення проголошених державою гарантій екологічних прав людини міліцією здійснюється як безпосередньо, так і опосередковано.

Так, частиною 2 ст. 7 Закону України “Про міліцію” передбачено, що для забезпечення громадського порядку на об’єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи міліції. Отже, зазначений нормативний акт дає змогу створити в окремих, найбільш

екологічно-проблематичних місцевостях органи екологічної міліції. Створення зазначеної структури дає змогу звільнити Міністерство внутрішніх справ України від невластивих для нього специфічних функцій та забезпечити дієвий контроль у найбільш схильних до екологічних правопорушень місцевостях.

Водночас багато вчених дотримуються думки про недоцільність створення спеціальної екологічної міліції. Так, Я. Яблоков [5] вважає, що правоохоронним органам треба не відмежовуватися від екологічних питань, що неминуче станеться у випадку створення екологічної міліції, а всім разом вести боротьбу у зазначеній галузі.

Що стосується практики, то прикладом безпосередньої участі в охороні навколишнього середовища може слугувати діяльність із охорони важливих об'єктів природи (водосховищ із питною водою, рибних запасів, тваринного та рослинного світу, музеїв під відкритим небом тощо) на підставі договорів за кошти відомств та організацій або бюджету місцевих рад.

Щодо опосередкованого способу природоохоронної діяльності міліції, то він здійснюється шляхом сприяння відповідним державним природоохоронним органам та громадським організаціям. Основне навантаження на здійснення такого сприяння лягає, як свідчить узагальнення практики роботи міліції, на службу дільничних інспекторів міліції, особливо у сільській місцевості [6]. Так, затримання та викриття бракон'єра є службовим обов'язком інспектора лісової охорони. Але у випадку, якщо бракон'єр починає чинити опір діям інспектора, представник органів внутрішніх справ зобов'язаний надати допомогу у затриманні правопорушника.

Характеризуючи правовий статус міліції, необхідно зазначити, що реалізація міліцією повноважень із забезпечення екологічних прав людини і громадянина може здійснюватися за допомогою заходів адміністративної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної діяльності.

Доцільно розглянути детальніше зазначені заходи. Адміністративна діяльність – це найбільш об'ємна частина діяльності органів внутрішніх справ. Здійснюється вона підрозділами, службами та працівниками міліції різноманітними адміністративно-правовими методами і засобами. Серед видів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у сфері гарантування екологічних прав та свобод особливо виділяється охорона громадського порядку, особистої та громадської безпеки.

Традиційно виділяють такі форми здійснення природоохоронної діяльності органів міліції із забезпечення конституційних прав і свобод:

- 1) з охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями;
- 2) сприяння іншим суб'єктам природоохоронної діяльності та взаємодія з ними;
- 3) охорона відокремлених об'єктів природи на підставі договорів (наприклад, перевезення небезпечних вантажів);
- 4) забезпечення дотримання природоохоронного законодавства на об'єктах, що підвідомчі органам внутрішніх справ України.

Серед напрямків здійснення зазначеної діяльності органів внутрішніх справ можна визначити такі: профілактична робота; адміністративний нагляд; безпосередня охорона об'єктів природи і сприяння у їх охороні та взаємодія у цій діяльності з державними органами і громадськими організаціями; контроль і перевірка виконання природоохоронних заходів. Перераховані форми роботи реалізуються у практичній діяльності підрозділів внутрішніх справ.

Зокрема, на сьогодні міліцію залучають до здійснення заходів, пов'язаних із відверненням або припиненням правопорушень із приводу:

1) забруднення території, що прилягає до підприємств, організацій, будівельних майданчиків, об'єктів торгівлі, вулиць, дворів, парків, бульварів, майданів, валів, ярів, водоохоронних зон водоймищ, зелених насаджень усіма видами промислових та побутових відходів;

2) звалища побутових та промислових відходів, снігу у непередбачених для цього місцях;

3) забруднення дорожнього покриття унаслідок порушення правил перевезення вантажів та експлуатації транспортних засобів, що перебувають у стані технічної несправності;

4) забруднення майданчиків для збору сміття та територій навколо них. Нагромадження (складування) товарів біля торговельних кіосків, наметів, павільйонів дрібно-роздрібно торгівлі;

5) здійснення всіх видів робіт, зокрема аварійних, пов'язаних із порушеннями благоустрою території, закриттям або обмеженням руху транспорту, пішоходів без дозволу відповідних організацій;

6) експлуатація транспортних засобів із підвищеним вмістом токсичних речовин у вихлопних газах;

7) миття автотранспорту у невідведених для цього місцях;

8) в'їзд транспортних засобів на газони, клумби, тротуари, територію парків, скверів, зелених зон;

9) нанесення пошкоджень зеленим насадженням;

10) пошкодження зелених насаджень, що спричинило їх загибель;

11) самовільне захоплення та освоєння земельних ділянок;

12) стоянка вантажного транспорту на територіях біля будинків у нічний час;

13) розпалювання багать та спалювання сміття тощо.

Оперативно-розшукова діяльність є не менш важливою формою діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення екологічних прав людини і громадянина. Вона здійснюється у двох формах – гласній і негласній – оперативними підрозділами органів внутрішніх справ на підставі Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” (від 18.02.1992 р.) [7]. Цим законом визначено мету і завдання зазначеної діяльності. Однак у цьому законі прямо не визначено окремим завданням оперативно-розшукової діяльності захист екологічних прав та свобод, тому потрібно зважати на тлумачення змісту ст. 1, а саме: зазначений закон спрямовує оперативно-розшукову діяльність на пошук і фіксацію фактичних даних про протиправну діяльність окремих осіб та груп (зокрема, екологічного спрямування), розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень (екологічних) та в інтересах кримінального судочинства (у частині екологічних злочинів), а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави (стосовно екологічних прав та свобод).

Кримінально-процесуальна діяльність органів внутрішніх справ займає одне з центральних місць серед форм забезпечення екологічних прав та свобод громадян. Ця діяльність, заснована на вимогах норм кримінально-процесуального законодавства та має три напрями.

По-перше, органи внутрішніх справ здійснюють провадження у справах, для яких обов'язковим є попереднє слідство. Саме до них належить більшість злочинів проти екологічних прав громадян. Органи внутрішніх справ (і зокрема міліція) у

випадку надходження до них заяв, повідомлення про злочин порушують кримінальну справу і згодом здійснюють невідкладні слідчі дії щодо встановлення та закріплення слідів злочину.

По-друге, необхідно відмітити діяльність органів внутрішніх справ у справах, провадження попереднього слідства для яких, згідно з кримінально-процесуальним законодавством, не є обов'язковим. У таких випадках міліція веде розслідування у повному обсязі, починаючи з порушення кримінальної справи, здійснює свої слідчі дії та складає обвинувальний висновок. Зокрема, до таких справ належить хуліганство, яке може бути пов'язане із посяганням на екологічні права та свободи (розпалювання вогнищ, знищення зелених насаджень у місцях відпочинку тощо). Цим забезпечується захист порушених через хуліганство екологічних прав особи.

По-третє, напрямом діяльності органів внутрішніх справ у зазначеній сфері є виконання постанов, доручень, вказівок суду, прокурора, слідчого про проведення передбачених законодавством розшукових та слідчих дій (у випадках порушення екологічних прав та свобод).

Реалізація цих гарантій органами міліції складається із сукупності повноважень, а саме: у сфері охорони громадського правопорядку; у сфері забезпечення громадської безпеки; пов'язаних із проведенням дізнання та попереднього слідства у справах про екологічні злочини; інших повноважень, пов'язаних із діями щодо забезпечення екологічних прав.

Характеризуючи повноваження міліції, треба також звернути увагу на методи їх здійснення. Зокрема, міліція має забезпечувати екологічні гарантії шляхом використання таких методик, як:

- 1) правове регулювання, пояснення сутності законів, правової політики держави в екологічній сфері;
- 2) постійне інформування населення про стан справ діяльності органів внутрішніх справ у галузі охорони екологічної безпеки;
- 3) стимулювання ініціативи громадськості в справі надання правоохоронним органам допомоги при забезпеченні екологічного правопорядку;
- 4) проведення профілактичних заходів щодо недопущення антигромадських проявів екологічного правопорядку;
- 5) заохочення громадян, які активно виявили себе в боротьбі з екологічними правопорушеннями тощо.

Отже, міліція відіграє досить важливу роль у здійсненні загальнодержавної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Завдання, які покладаються на міліцію, згідно ст. 2 Закону України "Про міліцію" (забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорона й забезпечення громадського порядку, виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили, забезпечення безпеки дорожнього руху, захист власності від злочинних посягань, виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень, охорона громадського порядку, боротьба із злочинністю, охорона фізичних осіб, охорона власності, попередження правопорушень), є невід'ємною складовою здійснювальних дій держави щодо забезпечення екологічних прав громадян. Підсумовуючи, необхідно також зазначити, що вказана діяльність органів міліції у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється здебільшого спільно із діяльністю інших органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому при наданні оцінки дій та компетенції органів

Міністерства внутрішніх справ, зокрема міліції, необхідно звернути увагу на налагоджені чи відсутні взаємозв'язки між державними органами.

Враховуючи актуальність та особливе значення екологічних проблем для України, на нашу думку, треба застосовувати практику із створення екологічної міліції в особливо проблемних регіонах. Створення таких підрозділів буде цілком виправданим, відповідно до норм Закону України "Про міліцію". Одночасно, аналіз нормативно-правового регулювання адміністративної діяльності органів міліції із забезпечення екологічних прав і свобод дає змогу зробити висновок про необхідність удосконалення та конкретизації нормативно-правових документів із таких питань: зміст діяльності державних органів у зазначеній галузі; місце та роль міліції у системі природоохоронних органів та особливості виконання ними зазначеної функції, місце та роль екологічної міліції у системі органів внутрішніх справ та способи виконання її службами природоохоронної функції; специфіка виконання природоохоронної функції дільничними інспекторами міліції, що обслуговують сільську місцевість, з висвітленням організаційних та правових аспектів їх діяльності.

Література

1. Конституція України [Текст] : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К. : Преса України, 1997. — С. 1.
2. Цивільний кодекс України [Текст]. — Х. : ТОВ "Одіссей", 2005. — Ст. 293.
3. Грицкевич С. Г. Форми та методи діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення конституційних екологічних прав [Текст] / С. Г. Грицкевич. — Івано-Франківськ : [б. в.], 2004. — 207 с.
4. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1991. — № 4. — Ст. 1; 7.
5. Яблоков А. В. Экологические правонарушения как угроза национальной безопасности России / А. В. Яблоков // Экологическая безопасность России [Текст] : мат. Всерос. совещ. по борьбе с экологическими правонарушениями (26 – 27 мая 1996 г.). — Вып. 3. — М. : Юридическая литература, 1996. — С. 5—8.
6. Коваль Н. В. Работа участкового инспектора милиции в сельской местности [Текст] / Н. В. Коваль, Н. И. Сидоренко. — К. : РИО МВД Украины, 1994. — 69 с.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — №22. — Ст.

B. Gamalyuk

ECOLOGICALLY-LEGAL ACTIVITY OF POLICE BODIES IN KEEPING STATE ECOLOGICAL GUARANTEES

Powers of police bodies in the environmental protection sphere and rational use of natural resources are considered. Functional possibilities of mentioned law enforcing bodies that concerns ensuring of ecological rights have been analysed.

Key words: environmental protection, management of nature, public administration, authoritative powers.