

ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

AUTHORITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL SAFETY

Делія В.Ю., магістр кафедри
господарсько-правових дисциплін

Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України

Стаття присвячена одній із глобальних планетарних проблем людства, а саме проблемі забезпечення екологічної безпеки, яка посідає пріоритетне місце, від ефективного вирішення котрої залежить майбутнє світового співтовариства. Дотримання принципу рівної екологічної безпеки для кожної людини та держави зумовлено неможливістю формування екологічної безпеки за рахунок обмеження екологічних прав або розв'язання екологічної проблеми за рахунок інших. Розглянуто роль підрозділів Національної поліції України в забезпеченні екологічної безпеки, проаналізовано заходи природоохоронного характеру, що здійснюють підрозділи поліції відповідно до встановлених повноважень. Звернуто увагу на практичний захист прав і свобод громадян працівниками Національної поліції та наближення до Європейських стандартів української правоохоронної діяльності.

Проаналізувавши діюче законодавство, теоретичні та практичні напрацювання, вдалося сформулювати концепцію правових засад у сфері участі підрозділів Національної поліції в ході забезпечення екологічної безпеки, яка становить: конституційно-правові, законодавчі, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародно-правові акти та локальні нормативно-правові акти.

У висновках пропонується звернути увагу на правове регулювання, що має бути спрямоване на: по-перше, визначення кола суспільних відносин у сфері екологічної безпеки, які потребують захисту суб'єктами публічного управління, в тому числі й підрозділами Національної поліції; по-друге, чітке виокремлення (розподіл) їхніх повноважень між суб'єктами правоохоронної діяльності щодо забезпечення реалізації прав громадян у сфері забезпечення екологічної безпеки; по-третє, закріплення видів і заходів відповідальності працівників за невиконання або неналежне виконання зазначених повноважень; по-четверте, розроблення та запровадження дієвих механізмів гарантування функціонування правоохоронних інституцій у сфері екологічної безпеки.

Аргументовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання діяльності Національної поліції в окресленій сфері.

Ключові слова: Національна поліція України, екологічна безпека, правоохоронна діяльність, правове регулювання, природоохоронні заходи.

The article is devoted to one of the global planetary problems of mankind, namely the problem of ensuring environmental safety, which occupies a priority place, because the future of the world community depends on its effective solution. Compliance with the principle of equal environmental safety for each person and state is due to the impossibility of creating environmental safety by limiting environmental rights, or solving the environmental problem at the expense of others.

The role of units of the National Police of Ukraine in ensuring environmental safety is investigated, environmental protection measures are analyzed, police units are carried out in accordance with established powers. Attention is drawn to the practical protection of environmental rights and freedoms of citizens by police officers and approximation to European standards of Ukrainian law enforcement.

After analyzing the current legislation, theoretical and practical developments, it was possible to formulate a concept of the legal framework in the field of participation of the National Police units in the process of ensuring environmental safety, which includes: constitutional, legislative, by-laws and regulations, international and local laws and regulations.

In the conclusions, it is proposed to pay attention to legal regulation, which should be aimed at: determining the circle of public relations in the field of environmental safety, which need to be protected by public administration entities including units of the National Police; secondly, a clear allocation (distribution) of their powers between the subjects of law enforcement to ensure the exercise of citizens' rights in the field of environmental safety; thirdly, fixing the types and measures of responsibility of employees for failure to perform or improper performance of these powers; fourthly, the development and implementation of effective mechanisms for ensuring the functioning of law enforcement institutions in the field of environmental safety.

The author reasonably makes suggestions for improving the legal regulation of the activities of the National Police in the outlined area.

Key words: National Police of Ukraine, environmental safety, law enforcement, legal regulation, environmental measures.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розбудови українського суспільства найхарактернішою ознакою є демократизація суспільного життя, децентралізація влади, яка виявляється в поглибленні уваги до практичного захисту прав і свобод громадян працівниками Національної поліції та наближення до Європейських стандартів української правоохоронної діяльності.

Сьогодні серед значної кількості глобальних планетарних проблем людства проблема забезпечення екологічної безпеки посідає одне з пріоритетних місць, адже від її ефективного вирішення залежить майбутнє світового співтовариства. Принцип рівної екологічної безпеки для кожної людини та держави зумовлений неможливістю формування екологічної безпеки за рахунок обмеження екологічних прав, інтересів груп населення всередині екосистеми й поза її межами. Глобальний взаємозв'язок соціальних, природних явищ і процесів не дає переваги будь-якій нації, державі, територіальній громаді в розв'язанні екологічної проблеми за рахунок інших.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз теоретичних публікацій показав, що значна увага зосереджена на дослідженні охорони природи, що підтверджується численними працями В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, К.К. Афанасьєва, О.М. Бандурки, В.М. Бесчастного, І.П. Голосніченка, О.І. Довганя, М.І. Єрофєєв, Ю.В. Іщенко, В.В. Конопльова, В.М. Комарницького, Г.М. Писаренка, В.О. Плюща, В.П. Тимошука, І.М. Шопіної, Ю.С. Шемшученка, О.С. Шестерюк, В.В. Шемчука, Х.П. Ярмачі та ін. Водночас у вітчизняній юридичній літературі питання правових засад функціонування Національної поліції у сфері екологічної безпеки в Україні досліджено недостатньо.

Мета статті – проаналізувати чинне екологічне законодавство країни, наукові дослідження вчених, розробити пропозиції щодо вдосконалення екологічного законодавства України та обґрунтувати особливості природоохоронної діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Україна, ратифікувавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, перейшла

в нову епоху свого розвитку. 31 березня 2019 року набув чинності Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [1]. Але вимоги до нашої країни з боку європейської спільноти передбачають не лише проведення структурних реформ в усіх галузях державного управління, але й впровадження європейських норм і стандартів у діяльність органів виконавчої влади, й передусім підрозділів Національної поліції України, у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Як зазначено у виступі комісії Міжнародного банку реконструкції та розвитку «Звіт з аналізу навколишнього середовища України», що датований січнем 2016 р., наша держава стикається з низкою екологічних проблем, які визначено в її Стратегії державної екологічної політики (СДЕП). Ключовими є такі: забруднення повітря, погіршення якості водних ресурсів і деградація земель, утилізація твердих побутових відходів, втрата біологічного різноманіття, питання здоров'я людини, пов'язані з чинниками екологічного ризику, проблеми зміни клімату в світі [2]. Розуміємо, що це далеко не повний перелік екологічних викликів, з якими стикається українське суспільство.

Існуюча система управління охороною природних ресурсів та довкілля перебуває в процесі трансформації і неодмінно пов'язана із загальною системою державного управління. Протягом останніх років, в умовах реформи децентралізації влади в управлінні природоохоронною діяльністю в Україні сталися певні зміни. Так, українська держава проголосила курс на децентралізацію влади, що означає передачу повноважень у сфері управління та фінансових ресурсів із центру до місцевих органів (територіальних громад).

За даними Державної служби статистики України у розділі «Статистична звітність за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» за 2018 рік зазначено: надійшло справ – 67 648; розглянутих – 65 948; повернутих (не розглянутих) – 1700 [3]. Таким чином, кількість зазначених справ, що направлені правоохоронними органами, становить близько 12% від загальної кількості. Враховуючи специфічність статистичного матеріалу, все ж таки українському суспільству слід дбайливіше ставитися до екологічних надбань та випрацювати механізми зменшення/недопущення скоєння неправомірних дій або бездіяльності.

Сьогодні дотримання нормативів і правил у сфері екологічної безпеки забезпечується як державою та її органами, так і недержавними інституціями (органами місцевого самоврядування, третім сектором громадянського суспільства (НДО)). Це складна і не однозначна система управління, яка має певні негативні вади, а саме: невизначеність суб'єкта управлінської діяльності; дублювання повноважень між компетенційними суб'єктами; недовіра фінансування екологічних проектів; неналежну координацію між управлінськими суб'єктами та недержавними інституціями; неналежне реагування на екологічні виклики; посилення правових гарантій функціонування владних інституцій тощо.

Створення законодавства у сфері екологічної безпеки, з одного боку, спрямовано на охорону сфер, де виявляються негативні наслідки антропогенної діяльності (земля, вода, тваринний і рослинний світ, надра, атмосферне повітря, природне середовище у цілому), а з іншого – на сфері, де виникають екологічні проблеми (промисловість, енергетика, сільське господарство, транспорт тощо). Формування системи управління охороною навколишнього природного середовища включає до себе як органи загальної компетенції, так і спеціально уповноважені органи виконавчої влади, на які покладатись здійснення екологічного контролю та інших управлінських функцій у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Правоохоронні органи, з одного боку, покликани виконувати вимоги законів, що забезпечують збереження екологічної безпеки, з іншого – вони наділені відповідними розпорядчими повноваженнями, в тому числі й правом розробляти і приймати підзаконні акти нормативного характеру, націлені на регулювання «технологій» реалізації прав та свобод громадян. У сучасних умовах становлення української держави, коли відбувається посилення соціальної функції правоохоронних органів, суттєво зростає їх значення не лише як засобу захисту прав та свобод, а і їх забезпечення. При цьому їх забезпечення здійснюється як у правозастосовчій діяльності, так і в нормотворчій, що є невід'ємною частиною системи правового регулювання.

Реформування не може відбуватися без підкріплення в законодавчому процесі. Законодавчий процес завжди був і залишається складною проблемою. На сучасному етапі складність його в українській правознавчій науці зумовлюється різними факторами. На нашу думку, питання розгляду у Верховній Раді України законопроектів у сфері забезпечення екологічної безпеки повинні бути поза політикою і розглядатися в затвердженому порядку. Основним замовником таких законопроектів має виступати українське суспільство.

Сучасний етап побудови українського суспільства заснований на еволюційних засадах, а саме правового, суверенного, демократичного суспільства, в якому домінують загальнолюдські цінності над державницькими. В основу розвитку держави покладено цивілізовані принципи, такі як захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Законодавчий орган України визначив в Основному Законі держави людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [4]. Для забезпечення задекларованих цінностей українське суспільство створює відповідні органи, які покликані стояти на варті прав, свобод громадянина України. Таким органом по праву є підрозділи Національної поліції.

Суспільні відносини, що регулюються нормами права, мають багато властивостей, які дають змогу відрізняти їх від відносин, що регулюються різними галузями права. Органи публічної влади покликані забезпечувати розв'язання завдань у сферах господарського, соціально-культурного, адміністративно-політичного будівництва та в інших галузях управлінської діяльності. Не є виключенням і правоохоронна сфера.

Загальною передумовою правового забезпечення екологічної безпеки є положення Конституції (ст. 1) про суспільно-політичний устрій України як незалежної, демократичної, соціальної і правової держави. Конституція визначає права і свободи людини та громадянина, основи правової системи України, повноваження державних органів у сфері правотворення тощо.

Сьогодні в українському суспільстві набувають все більшої актуальності як у теоретичному, так і практичному значенні відносини функціонування підрозділів Національної поліції України, побачили світ десятки монографічних праць, присвячених цій проблемі, а також питання розбудови демократичної, соціальної, правової держави та подальшого удосконалення державного управління.

Серед правоохоронних органів, які стоять на сторожі екологічної безпеки, є підрозділи Національної поліції. Виходячи зі змісту ст. 1 профільного закону «Національна поліція України (поліція)» – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [5].

Виходячи зі змісту профільного Закону України «Про Національну поліцію», здійснення органами поліції правової діяльності з охорони навколишнього природного середовища полягає у: виявленні та припиненні адміністративних

правопорушень, здійсненні провадження у справах за ними; прийнятті рішення про застосування адміністративних стягнень; притягненні порушників природоохоронного законодавства до відповідальності, в забезпеченні реалізації користувачами природи своїх прав, виконанні обов'язків, усуненні різних перешкод, які можуть заважати цьому; доставляння у випадках і порядку, визначених законом, та затриманні осіб, які вчинили адміністративне правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, тощо [6, с. 192].

У ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» підкреслюють здатність поліції у своїй діяльності поєднати нагально необхідне виконання правоохоронної функції держави з виконанням сервісних функцій щодо населення [7, с. 89].

На думку вчених, наведене положення є показником якісного механізму забезпечення реалізації Національною поліцією діяльності щодо підтримання правопорядку. Слід підтримати роздуми Л.В. Межевської та М.К. Челахол, що саме Національна поліція України є тим органом, який наділений компетенцією стосовно здійснення діяльності у сфері підтримки екологічної безпеки та правопорядку [8, с. 119].

Діюче законодавство поклало на підрозділи Національної поліції певні функції: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидію злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [5].

Водночас досягнення цілей і завдань Національної поліції України здійснюється шляхом реалізації комплексу функцій, характер і обсяг яких визначаються цілями і завданнями, що стоять перед працівниками підрозділів територіальних органів поліції.

Значимо, що в ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» під екологічною безпекою розуміється «такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей» [9].

Основи екологічної безпеки в Україні закладені в основоположних документах держави, а саме в Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) та Акті проголошення незалежності України (1991 р.). Продовженням основи екологічної безпеки є новели Конституції України. Український парламент запропонував використання низки понять: «екологічна безпека», «екологічна рівновага» та «генофонд народу». Так, у ст. 16 Конституції України, зазначається, що екологічна безпека і екологічна рівновага на території України, збереження генофонду народу покладається на українську державу у вигляді конституційного обов'язку держави [4].

Таке запобігання здійснюється, з одного боку, завдяки додержанню правил, вимог охорони довкілля, забезпеченню екологічної безпеки природокористувачами та особами, які експлуатують екологічно небезпечні виробництва, а з іншого – через охорону об'єктів природи, запобігання й нейтралізацію екологічних правопорушень, застосування стосовно правопорушників заходів впливу відповідно до законодавства інспекційними та правоохоронними органами, зокрема поліцією. Аналіз законодавства дозволяє виділити такі основні види діяльності поліції в цій сфері. Одним із них є участь у забезпеченні громадського порядку та здійсненні інших охоронних, запобіжних, рятувальних заходів у разі виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі екологічного характеру, згідно з Кодексом цивільного захисту України [10], Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [11], Законом України «Про правовий режим

надзвичайного стану» [12] та іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема, детально відповідна діяльність поліції регламентована Інструкцією про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання й реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події, затвердженою наказом МВС України від 22.08.2016 р. № 859 [13].

Підрозділам Національної поліції надано право складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення (ст. 222 та 255 КУпАП), які зачіпають екологічні інтереси суспільства (порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення (ст. 46-1), порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів (ст. 152) порушення правил тримання собак і котів (ст. 154) тощо.

До повноважень поліції належить здійснення контролю за додержанням фізичними та юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання й використання зброї (п.п. 21, 22 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»). Це повноваження спрямоване як на забезпечення охорони громадського порядку, так і на дотримання екологічної безпеки.

Ст. 47 Закону України «Про ветеринарну медицину» [14] передбачає участь поліції в здійсненні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій. Вона має надавати допомогу представникам ветеринарної медицини у виконанні заходів щодо обмеження та запровадження заборони на обіг тварин, інших товарів і переміщення людей у межах інфікованої зони та в здійсненні карантинних заходів. Також працівники Національної поліції на вимогу спеціалістів державної служби ветеринарної медицини залучаються для виконання заходів щодо припинення порушень законодавства з питань ветеринарної медицини (ч. 3 ст. 105 Закону України «Про ветеринарну медицину»).

Згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України (п. 17 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 216 та ін.) органи Національної поліції здійснюють досудове розслідування злочинів проти довкілля, передбачених розділом VIII Кримінального кодексу України. Усе зазначене свідчить, що поліція несе велике навантаження із забезпечення екологічної безпеки, охорони природних ресурсів, її діяльність у цій сфері є досить різноманітною.

Природоохоронні функції в основному здійснюють підрозділи превентивної діяльності, зокрема, патрульна поліція, підрозділи дозвільної системи. Крім того, певні обов'язки в природоохоронній сфері покладені й на дільничних офіцерів поліції [15], які повинні захищати інтереси людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями й іншими надзвичайними подіями; надавати відповідну допомогу природоохоронним органам у вирішенні питань у забезпеченні екологічної безпеки та природокористування на дільниці.

З огляду на вищезазначене термінологію, що застосовується в діючому законодавстві у сфері забезпечення екологічної безпеки, слід узгодити. Так, слід підтримати роздуми І.В. Зозулі, що термінологію Закону України «Про Національну поліцію» доцільно узгодити з тією, що застосовується в Конституції України та в інших законодавчих актах [16, с. 92]. Також конкретизувати положення ч. 3 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», яка містить перелік складу поліції [17, с. 157]. Адже в чинній редакції це положення надто загальне, не дозволяє судити про конкретне призначення відповідних підрозділів, про їхню відмінність один від одного, не несе належного інформаційно-регламентуючого навантаження. Потрібно підтримати такі пропозиції.

Проаналізувавши діюче законодавство, теоретичні та практичні напрацювання, вдалося сформулювати концепцію правових засад у сфері участі підрозділів Національної поліції в ході забезпечення екологічної безпеки, яка становить: конституційно-правові, законодавчі, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародно-правові акти та локальні нормативно-правові акти.

Висновки. Правове регулювання має бути спрямоване на: по-перше, визначення кола суспільних відносин у сфері екологічної безпеки, які потребують захисту суб'єктами

публічного управління, в тому числі й підрозділами Національної поліції; по-друге, чітке виокремлення (розподіл) їхніх повноважень між суб'єктами правоохоронної діяльності щодо забезпечення реалізації прав громадян у сфері забезпечення екологічної безпеки; по-третє, закріплення видів і заходів відповідальності працівників за невиконання або неналежне виконання зазначених повноважень; по-четверте, розроблення та запровадження дієвих механізмів гарантування функціонування правоохоронних інституцій у сфері екологічної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.
2. Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк. «Україна звіт з аналізу навколишнього середовища». Січень 2016 р. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/589411470215950798/text/ACS16696-UKRAINIAN-PUBLIC-UkraineCountryEnvironmentalAnalysisUAWeb.txt> (дата звернення: 05.01.2020).
3. Державної служби статистики України. Київ, 2020. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 06.01.2020).
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
6. Котюк О.В. Нормативно-правове забезпечення права на безпечне довкілля. *Форум права*. 2010. № 1. С. 188–193.
7. Довгань О.І. Реалізація правоохоронної функції в діяльності Національної поліції України. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*. 2015. № 2. С. 88–90.
8. Межевська Л.В., Челахол М.К. Діяльність Національної поліції у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Порівняльне аналітичне право*. 2017. № 1. С. 118–120.
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
10. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.
11. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 № 1908-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 42. Ст. 348.
12. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
13. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання й реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події : наказ МВС України від 22.08.2016 № 859. *Офіційний вісник України*. 2016. № 77. Ст. 2583.
14. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 36. Ст. 531.
15. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України : Наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550 (Зареєстровано в Мін'юсті України 06.12.2010 р. за № 1219/18514). URL: <http://www.zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 04.01.2020)
16. Зозуля І.В. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 04.01.2020)
17. Комарницький В.М., Єрофеев М.І. Поліцейське забезпечення екологічної безпеки: правові питання. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 1 (77). С. 150–157.