

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Золотарьова Н.І.

професор кафедри адміністративної діяльності

Національної академії внутрішніх справ

кандидат юридичних наук

Досліджено поняття форми адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки. Визначені їх характерні риси. Доказано, що адміністративна діяльність правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки має організаційну направленість як у внутрішній їх сфері, так і в зовнішньому прояві, що суттєво впливає на її форми.

Исследовано понятие формы административной деятельности правоохранительных органов в сфере экологической безопасности. Определены их характерные черты. Доказано, что административная деятельность правоохранительных органов в сфере экологической безопасности имеет организационную направленность как во внутренней их сфере, так и во внешнем проявлении, что существенно влияет на ее формы.

The concept of the form of administrative activity in the area of the environmental safety is studied and its characteristics are identified. It is proved that administrative activity of the internal affairs bodies in the area of the environmental safety is directed at its organization part in its domestic sphere as well as in the external manifestation, which significantly affects its forms.

Ключові слова: адміністративна діяльність, форми адміністративної діяльності, екологічна безпека, організація.

Постановка проблеми. Екологічна безпека забезпечується державою з допомогою різноманітних заходів спрямованих на охорону навколишнього природного середовища. Серед них є заходи адміністративної діяльності правоохоронних органів, форми і методи щодо яких достатньо не вивчені.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Форми адміністративної діяльності в цілому як і її форми у сфері правоохорони майже не досліджувалися в межах науки адміністративного права. Виключенням є лише адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Її форми досліджували як вчені радянського періоду (М.І.Єропкін [1], Л.Л.Попов [2], Околович Л.Я [3] та інші, так і українські вчені, О.М.Бандурка [4], І.П. Голосніченко [5], В.В.Коваленко, С.Ф.Константинов [6], та інші. Ці автори, класифікуючи форми адміністративної діяльності органів внутрішніх справ виділяли наступні з них: видання актів управління, укладання договорів, інші юридично значимі дії. Крім того, виділялись також не правові форми такої діяльності, це проведення організаційних заходів та здійснення організаційно-технічних дій.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження форм адміністративної діяльності правоохоронних органів.

Основний матеріал дослідження. Адміністративна діяльність правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки реалізується через відповідні форми і методи. Спочатку розглянемо форми адміністративної діяльності правоохоронних органів у вказаній сфері. Як правильно зазначав І.П.Голосніченко, для правильного розуміння тієї чи іншої категорії недостатньо аналізувати її лише як таку, без зв'язку з іншими категоріями. В об'єктивній дійсності все взаємопов'язано і знаходиться у взаємодії. У світі немає і не може бути змісту взагалі, а є тільки відповідно оформлений зміст. Під формою будь-якого явища розуміється спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно стійка визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії, тип та структура змісту. Форма і зміст у кожному конкретному явищі невіддільні один від одного. Причому існує форма як цілого, так і форма частини цього цілого [5, 103]. Отже, завдання й функції адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки реалізуються в конкретних їх діях. Ці дії знаходять зовнішнє вираження в певних формах управлінської діяльності. Отже, форма є об'єктивованим вираженням сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють адміністративну діяльність. Тому що за допомогою форм практично реалізуються завдання й функції правоохоронних органів, від використання тих або інших форм значною мірою залежить успіх їхньої діяльності. Форми покликано забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміндіяльності, досягнення цілей охорони навколишнього природного середовища з найменшими витратами зусиль, коштів і часу. Різноманіття завдань і функцій адміністративної діяльності обумовлює існування різних її форм, які передбачаються законами й іншими правовими актами. Звичайно вони закріплюються в спеціальних (загальних та індивідуальних) положеннях, статутах і інших актах, регламентуючих діяльність органів державної

правоохорони. При цьому для розв'язання проблем, що виникають при здійсненні правоохоронних функцій органи та їх посадові особи повинні використовувати тільки ті форми, які встановлені правовими нормами.

Недотримання обов'язкової форми тягне за собою нечинність дій органу і дає підстави громадянам та іншим особам приватного права оскаржувати такі дії до вищестоящих органів або до адміністративного суду.

Вид конкретної форми адміністративної діяльності правоохоронних органів так само як і виконавчої управлінської діяльності в цілому визначається характером дій цих органів щодо здійснення покладених на них правоохоронних функцій. В одних випадках дані дії спричиняють юридичні наслідки, в інших їх немає. Відповідно до цього форми діяльності таких органів прийнято підрозділяти на правові й не правові.

Характерна риса правової форми адміністративної діяльності полягає в тому, що тут найбільше чітко проявляється державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер повноважень правоохоронних органів, особливо тих, що водночас є органами виконавчої влади, а також їх посадових осіб.

Правова форма адміністративної діяльності відрізняється від інших правових форм функціонування державних органів тим, що за допомогою цієї форми практично організується здійснення завдань і функцій контролю і нагляду за реалізацією прав і обов'язків суб'єктів правовідносин, притягнення до відповідальності осіб за адміністративні правопорушення повсякденне безпосереднє керівництво правоохоронними органами діяльністю підлеглих підрозділів, а також посадових осіб на основі й на виконання законів.

Форма адміністративної діяльності проявляється в однорідних за своїм характером і правовою природою діях. Передовсім це можна спостерігати при реалізації правоохоронних норм різними органами у випадках вчинення правопорушень окремими посадовими особами та громадянами. Виявлення правопорушень здійснюється шляхом контролю і нагляду за станом навколишнього природного середовища з боку правоохоронних органів. Наприклад, згідно ст. 19 Закону України від 5 листопада 1991 р. N 1789-XII «Про прокуратуру» прокурор має право здійснювати нагляд за додержанням законів, що стосуються охорони навколишнього середовища. Перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів - також з власної ініціативи прокурора. Ст. 35 Закону України від 25.06.1991 N 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює, що державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органами на місцях, а на території Автономної Республіки Крим - органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів та іншими спеціально уповноваженими державними органами. Причому ці дві форми правоохоронної адміністративної діяльності виконуються у певних передбачених законом діях, таких як спостереження за об'єктом контролю і нагляду, реагування на повідомлення громадян і посадових осіб тощо.

Про єдність однорідних дій можна також говорити і при розгляді адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. Наприклад, порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення відповідно до статті 255 КУпАП як органами внутрішніх справ, так і органами Міністерства екології та природних ресурсів (так само як й іншими правоохоронними органами) оформляється шляхом вчинення їхніми посадовими особами одних і тих же дій – складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Працівники органів внутрішніх справ мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 152 за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів; органи Міністерства екології та природних ресурсів складають протоколи у випадку здійснення відповідними суб'єктами адміністративно-правових відносин в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, а також територій, зарезервованих для наступного заповідання, забороненої господарської та іншої діяльності, порушення ними інших вимог режиму цих територій та об'єктів, самовільної зміни їх меж, невжиття заходів для попередження і ліквідації негативних наслідків аварій або іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду. При цьому вони вчиняють однакові правові дії, зазначають в цьому процесуальному документі: дату і місце його складання, посаду, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; норму КУпАП,

яка передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі (ст.256 КУпАП). Особі, яка притягається до адміністративної відповідальності роз'яснюються її права і обов'язки, передбачені законом, і про це також робиться відмітка у протоколі.

Перелік дій, які мають зовнішній вираз можна продовжити. Однак вони будуть охарактеризовані при подальшій роботі над проблемою, тут же ми показуємо єдність таких дій та розкриваємо питання щодо їх не поодинокості, звертаючи увагу на існування груп однорідних дій. Їх однорідність проявляється в організаційному та правоохоронному характері.

Адміністративна діяльність правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки має організаційну направленість як у внутрішній їх сфері, так і в зовнішньому прояві. У вирішенні завдань правоохорони організація має особливе значення вона пов'язана із застосуванням безпосереднього впливу на об'єкти управління для досягнення раніш сформульованих цілей одержання запрограмованих результатів.

Розглядаючи сутність організації, треба мати на увазі, що поняття "організація" трактується неоднозначно. В одних випадках під даною науковою категорією розуміється певне державне правоохоронне утворення: орган прокуратури, орган внутрішніх справ, орган міністерства екології та природних ресурсів, у інших – стан об'єкта або суб'єкта управління, їх упорядкованість та цілісність у функціональному і структурному відношенні.

Нарешті, організація може бути представлена однією із важливих функцій адміністративної діяльності, тобто як свідомо діяльність, спрямована на упорядкування стану правоохоронних органів. Між різними аспектами поняття організація існує тісний зв'язок. Організація, що виступає як упорядкований стан системи, є результатом цілеспрямованого здійснення організаторської функції управління. Тому останню правомірно, – як це робив, наприклад, В.М.Плішкін, – назвати функцією "організації організацій". Це внутрішня адміністративна діяльність, що проявляється у формах створення конкретних державних органів і їх систем (формування їх функціональної та організаційної структур; обґрунтування штатної чисельності; підбір та розстановку кадрів; інформаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення даної функції; установа між її елементами стійкого взаємозв'язку, що гарантує її надійну взаємодію. Виникаючі тут завдання вирішуються різними засобами з урахуванням специфіки системи, що створюється, але з єдиною метою – визначити, закріпити та забезпечити реалізацію усього комплексу організаційних відносин, які необхідні для її ефективного функціонування. Зміст організаційної діяльності багато в чому залежить від її конкретної мети і форми – створення нової системи або вдосконалення існуючої. Наприклад, в органах внутрішніх справ формування систем найчастіше здійснюється за принципом аналогії, тобто на основі тих систем, що вже склалися, але потребують вдосконалення. Однак у всякому разі, в першу чергу, необхідно чітко визначення або уточнення призначення системи, що створюється, тобто її цілей, завдань та функцій. Загальна мета системи органів внутрішніх справ єдина для всіх її елементів. Разом із тим фактичні умови діяльності того чи іншого органу обумовлюють обов'язковість конкретизації завдань та функцій з урахуванням його рівня, соціально-економічних, демографічних та інших особливостей території, яку він обслуговує. Це певним чином впливає на форми внутрішньої адміністративної діяльності. В результаті такої конкретизації визначається функціональна структура системи. При цьому уточнюються та нормативно закріплюються об'єктивно необхідні функції, виконання яких органами внутрішніх справ в умовах змінюваної обстановки забезпечує досягнення ними відповідних цілей. Процес створення системи передбачає надалі формування її організаційної структури. В даному випадку головним є визначення складу структурних підрозділів органу внутрішніх справ залежно від конкретних функцій, що ними виконуються. Формування організаційної структури потребує дотримання такого правила: кожний елемент системи повинен спеціалізуватися на здійсненні однієї або групи однорідних чи тісно пов'язаних функцій (підфункцій). Поряд із суворою спеціалізацією підрозділів органів внутрішніх справ тут слід забезпечити погодженість їх діяльності для вирішення загальних завдань. Таким чином, організація системи передбачає визначення і формування її ланок, розподіл праці між ними та створення умов для погоджених їхніх дій. Формування організаційної структури потребує з'ясування потреб системи в штатній чисельності працівників та установа номенклатури посад керівників, фахівців, технічного персоналу. Важливе значення має і установа між співробітниками організаційних зв'язків, що закріплюють субординаційні (по «вертикалі») та координаційні (по «горизонталі») відносини в системі управління. При цьому визначаються склад та повноваження керівників органу та його окремих ланок з обов'язковим урахуванням норми керованості, тобто числа

працівників, котрими їх безпосередній керівник може керувати достатньо ефективно. Отже, формування організаційних зв'язків приводить до створення різних рівнів управління в правоохоронному органі та відповідної системи інформації [7].

Важливу роль для розробки організаційної структури відіграє правовий акт, що закріплює необхідний і перелік функціональних обов'язків керівників, заступників, всіх співробітників правоохоронного органу, де фіксуються види їх роботи, права та відповідальність (компетенція), організаційні відносини керівництва та підпорядкування, службові взаємозв'язки співробітників. Процес створення системи передбачає обов'язкове нормативне закріплення організаційних відносин. Воно здійснюється в формі положення про відповідні правоохоронні органи та підрозділи, де фіксуються їх цілі, завдання, функції, компетенція, організаційно-штатна структура, номенклатура посад, права та відповідальність посадових осіб. Як відмічалося, поряд із визначенням функціональної та організаційної структури створення системи передбачає роботу по підбору та розстановці кадрів, формуванню колективу, матеріально-технічному забезпеченню співробітників (приміщенням, обладнанням, засобами транспорту, зв'язку, спеціальною технікою і т.п.). Складність функцій організації, різноманіття видів діяльності, що її складають, обумовлюють необхідність створення в деяких правоохоронних системах спеціалізованих служб та апаратів (штатних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних), а також навчальних закладів [7].

Організаційною формою правоохоронної діяльності є також видання актів адміністративної діяльності в результаті якого здійснюється підзаконне регулювання відносин, в яких відповідний орган виступає в якості їх суб'єкта. Необхідність у цьому викликається постійністю змін, які здійснюються навіть у самій організаційній системі і котрі призводять до порушень, перебоїв в її функціонуванні. Слід відмітити, що відсутність змін (проте якщо розглядати їх природу глибше, то суперечностей) в розвитку системи є явищем цілком нереальним і навіть регресивним. Саме існування суперечностей, їх усунення виступає важливішою об'єктивною передумовою розвитку суспільства, всіх соціальних утворень, у тому числі правоохоронних органів. Як функція адміндіяльності, регулювання є, по суті, організаторською діяльністю його суб'єкта. Воно полягає в організації оперативного управління, тобто в налагодженні повсякденної праці підрозділів та співробітників, у забезпеченні взаємодії структурних ланок, а також в навчанні та вихованні кадрів. Регулювання конкретизує управління, сприяє успішному вирішенню оперативно-службових завдань. Тому обсяг роботи щодо виконання даної функції зростає у міру наближення до виконавського рівня системи. Повсякденне оперативне управління, яке здійснюється керівником, передбачає прийняття нових актів адміністративної діяльності та внесення змін в ті, що були прийняті раніше. Воно також передбачає розподіл завдань між підлеглими, розстановку особового складу за конкретними видами праці, навчання співробітників прийомів та методів виконання завдань, подання їм допомоги, організацію злагодженої праці структурних ланок апарату з урахуванням їх компетенції та можливостей. Значна роль керівника в справі повсякденного виховання підлеглих полягає у формуванні найбільш сприятливого морально-психологічного клімату в колективі. Турбота про підлеглих, їхній відпочинок, побут, підвищення кваліфікації є і обов'язком керівника, і складовою частиною його службової регулюючої діяльності [7].

Адміністративну діяльність правоохоронних органів характеризує її правоохоронна спрямованість. Навіть внутрішня організаційна діяльність цих органів в кінцевому підсумку спрямована на виконання зовнішніх функцій з боротьби зі злочинністю та протидію іншим правопорушенням. Особливо це стосується формування і реалізації функції планування. Для прикладу візьмемо внутрішню адміністративну діяльність органів прокуратури. Як зазначає М.К. Якимчук, практично напрацьована така структура планів, пов'язана з правоохоронною діяльністю з протидії злочинності, де поряд з загальними питаннями головна роль відводиться аналізу законності, вивченню стану злочинності в цілому по регіону, на підприємствах у галузях тощо. Одним із напрямів, який враховується при плануванні, є координація діяльності інших правоохоронних органів в боротьбі зі злочинністю. Як зазначає цей автор, план повинен передбачати найбільш важливі заходи, які впливають з пріоритетних напрямів діяльності прокуратури, стану законності та злочинності [8, 177-178]. Аналіз внутрішньої правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ включає такі функції-завдання як забезпечення єдності та керованості системи, приведення організаційно штатної структури міліції у відповідність до нових соціальних пріоритетів, активізація кадрової роботи, зміцнення співробітництва з іншими правоохоронними органами, налагодження належного фінансового та матеріально-технічного забезпечення тощо [9, 113].

Термін і поняття правоохоронна діяльність уведений в юридичний обіг ще на початку 60-х років. Чинне законодавство чітко не закріплює поняття правоохоронної діяльності. Тому

щодо нього йдуть активні суперечки, висловлюються різні думки про те, які органи слід вважати правоохоронними. Для одних авторів правоохоронна діяльність — це лише діяльність компетентних державних органів у сфері боротьби зі злочинами. Іншими словами, ставиться знак рівності між поняттям правоохоронної діяльності і поняттям боротьби зі злочинністю. Для других — це боротьба зі злочинами, і з іншими правопорушеннями (в основному тими, що прийнято називати адміністративними проступками). Для третіх — це діяльність по підтримці громадського порядку (патрулювання в громадських місцях, при проведенні масових заходів—демонстрацій, мітингів, пікетування та ін.). Такий спрощений підхід до визначення поняття правоохоронної діяльності не можна визнати правильним, оскільки він істотно спотворює сутність розглядуваного виду діяльності і використовується для «обґрунтування» дуже спірних суджень про те, які органи слід вважати правоохоронними [10, 5].

Більшість учених, які досліджували питання правоохоронної діяльності вважають, що вона полягає в застосуванні норм права до порушників законодавства. Але не можна обійти той факт, що окремі автори наукових робіт вважають, що крім цього до правоохоронної діяльності включається також профілактика злочинів та інших правопорушень [11; 12, 13-15] І.Є.Марочкін, Н.В. Сібільова, О.М. Толочко зазначають, що «правоохоронна діяльність в широкому розумінні цього слова, або сфера охорони права є значно ширшою за сферу боротьби зі злочинністю або порушеннями громадського порядку. Право повинно охоронятися не тільки від явно недопустимих актів порушення законів або антигромадських явищ. Не меншою мірою недопустимими є також будь-які інші прояви порушення права, спроби недозволено обмежувати, ущемляти або принижувати будь-які права і законні інтереси, кому б вони не належали — законодавцю, главі держави або іншому органу влади, державній або недержавній організації, посадовій особі або громадянину, іноземцю, особі без громадянства. Всі ці порушення повинні припинятися не менш рішуче, ніж злочин або порушення порядку в громадських місцях, а їх негативні наслідки — усуватися або виправлятися. У противному разі є безпідставними міркування про правопорядок» [11, 6]. Тобто ці автори також вважають профілактику злочинів (хоч прямо і не називають цей термін) складовою правоохоронної діяльності.

Однак, як зазначає А.Ф.Крижанівський, здійснення правових приписів можливо шляхом тільки правомірної поведінки суб'єктів суспільних відносин. [13, 277]. А відтак, правоохорона є діяльністю, як реакція на відхилення від правомірної поведінки і відповідні наміри, або поведінка особи, яка не суперечить праву не може розглядатися як порушення норм права і правоохоронна діяльність у цьому випадку не здійснюється. Навпаки, здійснення правоохоронної діяльності без підстав, коли відсутні порушення норм законодавства є свавіллям. Отже немає необхідності відносити профілактику злочинів та правопорушень до правоохоронної діяльності. Профілактика правопорушень є самостійним напрямом діяльності як державних органів, так і органів місцевого самоврядування, а також громадських організацій.

Але адміністративна діяльність правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища з одного боку є частиною правоохоронної діяльності але не вся, ці два види діяльності за змістом співпадають не повно. Адміндіяльність можна розглядати і як правоохоронну, і як організаційну, і як профілактичну діяльність.

З'ясувавши характерні риси форми адміністративної діяльності правоохоронних органів у екологічній сфері можна сформулювати її поняття. Під формою адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки розуміються однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, з допомогою яких забезпечуються охорона екологічних прав громадян, екологічна безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями природоохоронного законодавства.

Література

1. Еропкин М.И. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в Советском государстве. Автореф. дисерт. доктора юр. наук. М.: Академия МВД СССР, 1967. — 40 с.
2. Попов Л.Л.Административно-правовая охрана общественного порядка. М.: «Юриздат», 1973. — 360 с.
3. Околович Л.Я. Организация охраны общественного порядка по единой дислокации. М.: Академия МВД СССР, 1979. — 180 с.
4. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. - Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. — 480 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Підручник. — За ред. І.П.Голосніченка, Я.Ю.Кондратьєва. Київ: УАВС. — 178 с.

6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
7. Якимчук М.К. Проблеми Управління в органах прокуратури України: теорія і практика. Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – 440 с.
8. Ковальська В.В. Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави. За ред. О.М.Бандурки. Монографія. – Харків: Вид-во ТД «Золота миля». – 2008. – 504 с. С. – 113.
9. Організація судових та правоохоронних органів / За ред.. І.Є.Марочкіна, Н.В. Сібільової, О.М. Толочна. – Харків: «Право», 2000. – 260с.
10. Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита – Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М.: 1972. 24 с.
11. Сахаров А.Б. О личности преступника и причинах преступности в СССР. – М.: Госюриздат, 1961. – 279 с.
12. Крижанівський А.Ф. Правовий порядок в Україні: витоки, концептуальні засади, інфраструктура: монографія / А.Ф. Крижанівський. – Одеса: Фенікс, 2009. – 504 с.