

**Н.І. Золотарьова**

кандидат юридичних наук, професор кафедри  
адміністративної діяльності Національної  
академії внутрішніх справ

## **ПРАВООХОРОННИЙ ВПЛИВ НА ЕКОЛОГІЧНІ ВІДНОСИНИ**

Вітчизняне законодавство, базуючись на нормах міжнародного права, встановлює відповідний режим і захищає навколишнє природне середовище. На виконання даної функції держави спрямовані Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264 – XII “Про охорону навколишнього природного середовища” [1], Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004 – XII “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” [2] та інші правові акти, які є основою охорони екології, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини як невід’ємної умови сталого економічного та соціального розвитку України. Наша держава певною мірою здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого його забрудненням. Однак екологічних проблем у нас є надмірна кількість, їх наявність, в першу чергу, зумовлена недостатністю вивчення, з’ясування і теоретичного обґрунтування української екосистеми та факторів, які впливають на її розвиток та деградацію. Немає цілісного, виваженого й обґрунтованого підходу до з’ясування самого об’єкта контрольної діяльності держави, який має бути представлений в якості цілісної екосистеми, що надає можливості проживання людині на території України, людині, як елементу даної системи.

Досліджуючи проблему правоохоронного впливу на навколишнє природне середовище слід поглянути на поняття цього об’єкта з різних сторін. Природне середовище є сферою існування людини, і не тільки її життя, але й життєдіяльності в цілому, яка передбачає здійснення і виробничих і комунікативних, і рекреаційних і інших функцій. Саме тому навколишнє природне середовище може розглядатися як об’єкт життєдіяльності, об’єкт

управління, об'єкт контрольної діяльності держави, об'єкт власності, об'єкт охорони в комплексному її значенні, об'єкт правової охорони та об'єкт правоохоронного впливу на рівні підзаконної діяльності. Як об'єкт життєдіяльності воно розглядається в преамбулі Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, де записано, що екологічна політика України спрямована на “збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів”[3].

Об'єктом управлінських відносин, писав В.Б.Авер'янов, “є забезпечення (в кінцевому підсумку – створення) оптимальних організаційних умов спільної, комбінованої діяльності людей, спрямованої на досягнення певного загального результату”[4]. Процес управління, власне, становить собою антипод процесам дезорганізації, який дозволяє стабілізувати систему, зберегти її кількісну визначеність, підтримати її динамічну рівновагу з середовищем та забезпечити досягнення того чи іншого корисного ефекту. Управління складними динамічними системами, до яких відноситься екосистема. підтримання їх динамічної рівноваги ускладнюється тією обставиною, що функціонування цього роду систем здійснюється в умовах безупинних змін внутрішнього і зовнішнього середовища. Звідси завдання управління полягає в тім, аби найбільш ефективно реагувати на ці зміни, асимілювати або нейтралізувати вплив, що порушує систему, що забезпечується своєчасною перебудовою структури й функцій відповідно умовам, які змінилися. Тобто процес управління екосистемою є не що інше як упорядкування цієї системи. При цьому, оскільки однією з основних завдань управління є збереження якісної визначеності системи шляхом переведення її з одного стану в інший, вплив, що упорядковує, виглядає як приведення системи у відповідність з присутніми їй закономірностями і тенденціями, що характеризують цю якісну визначеність[5].

Об'єктом контролю у сфері навколишнього природного середовища є саме це середовище, а також діяльність відповідних суб'єктів природокористування.

Як об'єкт власності розглядає Конституція України окремі сегменти навколишнього природного середовища. Так стаття 13 Основного закону України закріпила, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Як об'єкт охорони в комплексному її значенні навколишнє природне середовище розглядається як об'єкт позитивного, відновлюваного впливу з боку різних суб'єктів суспільних відносин. Передусім, звичайно, це економічний вплив, який дозволяє відновлювати елементи екосистеми на рівні забезпечення фінансування відповідних робіт щодо зберігання та відновлювання різномірних природних її компонентів.

Під об'єктами правової охорони навколишнього природного середовища деякі вчені розуміють природні об'єкти, тобто складові частини навколишньої природного середовища, що знаходяться в екологічному взаємозв'язку з природою і виконуючі екологічні, економічні, культурно-оздоровчі функції[6].

Структура екосистеми дає можливість класифікувати її об'єкти, що підлягають правовій охороні, на три види. Перший з них це загальні об'єкти природного середовища, другий – об'єкти, що підлягають особливій державній охороні, третій – здоров'я та життя людей. Згідно ст. 5 державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природнесередовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси.

Держава законодавчо виділяє і передбачає заходи щодо посиленої охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України й інших територій та об'єктів. Ці об'єкти мають особливий правовий режим і щодо них встановлюються обмеження на розпорядження і користування.

І, безумовно, найдорожче в світі є життя та здоров'я людини. Тому в цьому відношенні держава спеціально виділяє серед об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища ці об'єкти. Вже на конституційному рівні в ст. 3 Основного закону держава передбачила, що людина, її життя і здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. В Україні законодавчо закріплені права людини та громадянина на життя і здоров'я і держава відповідає перед ними за свою діяльність, у тому числі і в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Правова охорона природи здійснюється перш за все шляхом законодавчого регулювання природоохоронних відносин. Регулюванню міждержавних відносин у цій сфері присвячено ряд міжнародних правових актів, договорів, конвенцій, міжнародних протоколів тощо. За роки незалежності Україна прийняла десятки законодавчих актів, які тим, чи іншим чином пов'язані з регулюванням суспільних відносин у природоохоронній сфері. До того комплексу заходів, що спрямовані на охорону довкілля, відносяться також діяльність правоохоронних органів, які здійснюють заходи спрямовані на виконання правоохоронного законодавства.

Правоохоронний вплив у цьому зв'язку має свій специфічний об'єкт. Загалом реалізація законодавчих актів шляхом застосування норм права відноситься до системи заходів, спрямованих на охорону навколишнього природного середовища. І цей компонент навколишнього середовища, в якому мешкає людина в цілому є об'єктом впливу правоохоронних органів. Однак, це не безпосередній об'єкт впливу. Шляхом правового регулювання встановлюється правовий режим навколишнього природного середовища. Він створюється в основному за рахунок механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, об'єктом яких є навколишній природний світ. Норми

адміністративного права встановлюють правовий порядок у природній сфері. Якби всі суб'єкти правовідносин реалізовували ці норми згідно приписам законодавця, що закріплені в даних нормах, тоді правоохоронного впливу на поведінку цих суб'єктів не було б потрібно. Однак різноманітні суб'єкти цих відносин і громадяни, і посадові особи, а іноді й органи виконавчої влади або місцевого самоврядування порушують норми адміністративного права, що встановлюють природоохоронний порядок.

Відхилення від норм поведінки, передбачених природоохоронним законодавством, яке завдає шкоди суспільним відносинам, об'єктом яких є природні компоненти можна розглядати як безпосередній об'єкт правоохоронного впливу відповідних органів влади та місцевого самоврядування. Досить різноманітні функції правового захисту здійснюють правоохоронні органи, до яких законодавець Законом України від 23 грудня 1993 р. № 3781 “Про державний захист працівників правоохоронних органів”[7] (із змінами і доповненнями), відніс органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. В попередніх роботах ми вже з'ясували і доказали, що до правоохоронних органів за виконуваними функціями можна також віднести Міністерство охорони навколишнього природного середовища, адже воно здійснює не тільки правоохорону але й правовий захист у природоохоронній сфері.

Навколишнє природне середовище (само по собі, за відсутності діяльності людини) немає потреби охороняти, воно просто існує як екосистема, яка має можливість до самопоновлення. І тільки діяльність людини, її втручання в дану систему часто наносить їй шкоди. Навколишнє природне середовище не потребує й правового регулювання. Регулювання потребує використання об'єктів природи, щоб воно здійснювалось із найменшими втратами для них. Для прикладу можна

взяти хоч би регіон Антарктики. Довгий час він саморозвивався і не потребував правового втручання. І коли постала загроза використання цього континенту для ядерних випробувань, це схвилювало міжнародну громадськість і спонукало прийняти міжнародний правовий акт, яким би було врегульовано використання самого цього континенту на предмет невтручання в його природній ландшафт. 1 грудня 1959 р. Уряди Аргентини, Австралії, Бельгії, Чилі, Французької Республіки, Японії, Нової Зеландії, Норвегії, Південно-Африканського Союзу, Союзу Радянських Соціалістичних Республік, Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії та Сполучених Штатів Америки уклали Договір про Антарктику, в якому заборонили використання Антарктики в військових цілях та для випробувань ядерної зброї, залишивши цей континент для використання з метою наукових досліджень. Як бачимо є необхідність встановлення правового режиму користування об'єктами природи виникає, коли людина розпочинає свою діяльність на цих об'єктах або з їх залученням в економічних цілях.

Виходячи з цього є необхідність встановлення правового режиму використання навколишнього природного середовища. Цей правовий режим має передбачати правила щодо використання усіх об'єктів природи у такий спосіб, аби їм не завдавалось великої шкоди, а природні ресурси використовувались би для задоволення потреб людини з мінімальними втратами для навколишнього природного середовища.

Крім того, держава з урахуванням міжнародних норм і стандартів має встановити правовий режим охорони навколишнього природного середовища. І якщо в правовому режимі використання природних благ будуть переважати праворегулюючі норми і законодавчі акти, то правовий механізм їх охорони має створюватись з допомогою правоохоронних нормативних актів, норм, і відносин. Частиною даного правового механізму складає механізм адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища, причому це більша його частина, вона по своєму об'єму складає від 60 до 70 відсотків правового матеріалу, з якого розбудовується цей режим. Цей правовий режим встановлює

порядок охорони й захисту правовідносин що регулюють порядок природокористування. Механізм правової охорони даного об'єкту впливу має передбачати передовсім такі методи правового регулювання як встановлення заборон та приписів. За їх недодержання передбачається відповідальність суб'єктів правовідносин, які порушують такі заборони й приписи. Виходячи із наведеного вища, потрібно відзначити, що об'єктом правоохорони виступає правовий режим використання навколишнього природного середовища. Об'єктом впливу правоохоронних органів є протиправні діяння, які порушують правові норми, що встановлюють правовий режим правової охорони.

### *Література:*

1. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – N 42. – Ст.546
2. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – N 27. – Ст.218
3. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – N 42. – Ст.546
4. Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. професора В.Б.Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 17.
5. Афанасьев В.Г. Системность и бощество. М.: Политиздат, 1980. – С. 203.
6. Пучинина Т.Г. Основы экологического права: Учебное пособие. – Красноярск: Изд. Красноярского государственного университета, 1999. – С. 234.
7. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – N 11. – Ст. 50.