



ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

В. ТЮН,

адъюнкт Львовского государственного университета внутренних дел

SUMMARY

The article raises the problem of conservation, the efficient use and conservation of natural objects. Among them, in particular, allocate natural and natural and man-made values. They are furthermore ability to meet the immediate needs of the parties involved are under the constant influence of the objective laws of nature. It also investigates the concept of objects and features of the supervisory activities of law enforcement agencies in the sphere of environmental protection. Also provides a list of the most common offenses for using natural objects and activities administrative sanctions applied to offenders. The main focus is on identifying ways to improve oversight of law enforcement in this area.

Key words: supervision, nature protection, objects of nature, legal relationship, administrative responsibility, administrative penalties, law enforcement organs.

* * *

В статье поднимается проблема сохранения, эффективного использования и охраны природных объектов. Среди них, в частности, выделяют природные и природно-антропогенные ценности. Они, кроме способности удовлетворять непосредственные потребности участников правоотношений, находятся под постоянным воздействием объективных законов развития природы. Также исследуются понятие и особенности объектов надзорной деятельности правоохранительных органов в сфере охраны природы. Кроме того, приведен перечень наиболее распространенных правонарушений по использованию объектов природы и меры административного воздействия, применяемые к правонарушителям. Основное внимание сосредоточено на определении путей по совершенствованию надзорной деятельности правоохранительных органов в этой сфере.

Ключевые слова: контроль, охрана природы, объекты природы, правоотношения, административная ответственность, административные правонарушения, правоохранительные органы.

Постановка проблемы. Ведущее место в структуре окружающей природной среды и в системе природоохранных правоотношений занимают природные объекты. Объектами природоохранных правоотношений является окружающая природная среда в целом как совокупность природных, природно-социальных условий и процессов, а также природных ресурсов, которые вовлечены или не вовлечены человеком в хозяйственный оборот.

К сожалению, проблема сохранения, эффективного использования и охраны природных объектов является достаточно сложной, о чем свидетельствует экологическая ситуация в государстве. Практически на всех уровнях правоприменения в сфере охраны природы, в том числе и по определению понятий, особенностей, видов объектов надзора правоохранительных органов, существуют различные ошибки, коллизии и неточности.

Именно поэтому целью наших научных поисков является анализ понятия и особенностей объектов надзорной деятельности правоохранительных органов в сфере охраны природы.

Состояние исследования. Научный анализ последних исследований и публикаций свидетельствует, что

некоторые вопросы особенностей объектов природоохранной деятельности решали в своих трудах такие отечественные исследователи, как В. Андрейцев, С. Ворушило, Н. Кобецкая, П. Пилипенко, Т. Сухорембра, Ю. Шемшученко и другие. Однако, учитывая осложнение экологической ситуации, дальнейшее исследование этой проблемы является не менее важным.

Изложение основного материала. В силу ст. 5 Закона Украины от 25 июня 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» государственной охране и регулированию использования на территории Украины подлежат: окружающая природная среда как совокупность природных и природно-социальных условий и процессов, природные ресурсы, как вовлеченные в хозяйствен-

ный оборот, так и не используемые в народном хозяйстве в данный период (земля, недра, воды, атмосферный воздух, лес и иная растительность, животный мир), ландшафты и другие природные комплексы. Особой государственной охране подлежат территории и объекты природно-заповедного фонда Украины и другие территории, и объекты, определенные в соответствии с законодательством Украины. Государственной охране от отрицательного воздействия неблагоприятной экологической обстановки подлежат также здоровья и жизни людей [1].

Как отмечается по этому поводу в литературе, такая позиция законодателя позволяет сделать вывод о том, что природоохранная деятельность – это, прежде всего, государственное дело, которое должно быть системным [2, с. 147].

Из положений Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» следует, что обязанностью государства является обеспечение охраны объектов окружающей среды от воздействия факторов неживой природы. Поэтому надзорная деятельность ее правоохранительных и других органов должна быть на-



правлена на охрану, рациональное использование и воспроизводство земли, недр, воды, лесов, животного и растительного мира, атмосферного воздуха, экологической сети Украины, континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны Украины, обеспечения при этом экологической безопасности, предотвращения и ликвидации негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также сохранение природных ресурсов, генетического фонда живой природы, ландшафтов и других природных комплексов, уникальных территорий и природных объектов, связанных с историко-культурным наследием.

Современный толковый словарь украинского языка определяет понятие «объект» (лат. *objektus* – предмет). Оно толкуется следующим образом: 1) внешний мир, существующий вне нас, независимо от нашего сознания и предмета познания; 2) предмет, явление и т.п., на которые направлена какая-то деятельность; 3) определенная единица (предприятие, учреждение) хозяйственного, оборонного и другого назначения, а также все то, что является местом какой-либо деятельности [3, с. 673].

В юридическом энциклопедическом словаре по экологии понятие объектов охраны окружающей среды рассматривается как совокупность природных неразрывно взаимосвязанных компонентов окружающей среды, которые подлежат охране. Они подлежат охране от загрязнения, порчи, повреждения, износа, разрушения. Важнейшими из них являются три объекта: земля, воды, атмосферный воздух [4, с. 243].

Объект является одним из обязательных элементов состава правовых отношений. В теории права объект правоотношения определяется как определенное личное или социальное благо, для получения и использования которого устанавливаются взаимные юридические права и обязанности субъектов [5, с. 83].

Среди объектов, которым свойственны правоотношения с охраной окружающей природной среды, обычно выделяют природные и

природно-антропогенные ценности. Они, кроме способности удовлетворять непосредственные потребности участников правоотношений, находятся под постоянным воздействием объективных законов развития природы и за исключением объектов антропогенного характера появились именно благодаря природе, которая и является их творцом [6, с. 146].

Исследуемая проблема относительно понятия объекта надзорной деятельности правоохранительных органов в сфере охраны природы рассматривается нами как предмет или явление, на которые направлена деятельность, а именно: 1) деятельность человека, связанная с использованием окружающей среды; 2) действие права относительно окружающей природной среды.

Как известно, для каждого природного объекта характерны определенные признаки, которые влияют на правовой режим его использования и охраны. Поэтому важно выявить, какими именно основными признаками характеризуются природные объекты, по которым осуществляют надзор правоохранительные органы.

Во-первых, признаком каждого природного объекта является природное происхождение как результат процессов развития природной среды. При рассмотрении этого признака следует заметить, что существует определенная специфика, которая заключается в том, что природный объект может иметь естественное происхождение (лес, река, озеро), а может быть создан искусственно, то есть благодаря человеческому вмешательству природный объект получает дополнительные показатели, сохраняя свои природные свойства (насаженный лес, водохранилище, пруд, природные заповедники), но в любом случае он является объектом правового регулирования, определенным законодательством Украины.

Признание искусственно созданных объектов объектами правовой охраны и использования является дискуссионным, поскольку они обладают природными свойствами и одновременно образованы в результате деятельности человека. Дума-

ем, что определяющим при решении данной проблемы должен быть факт выполнения или невыполнения природным объектом экологических функций. Данный вопрос, по нашему мнению, требует немедленного законодательного урегулирования.

Кстати, в российском экологическом законодательстве этот вопрос урегулирован. Так, ст. 1 Федерального Закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» объясняет термины «природно-антропогенный объект» как природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение, и «антропогенный объект» – это объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов [7].

Во-вторых, признаком природного объекта является наличие экологической взаимосвязи с окружающей средой, которая дает возможность действовать в составе природных экологических систем. Экологическая система – это совокупность организмов, которые совместно проживают, и условий существования, находящихся в закономерной взаимосвязи и образующих систему взаимоотношений биотических и абиотических явлений и процессов. Это открытые, цельные и устойчивые системы, которые сложились исторически и имеют однонаправленный поток энергии, внешние и внутренние круговороты веществ и способны регулировать все эти процессы [8, с. 129].

Элемент среды может иметь естественное происхождение, однако он не всегда будет принадлежать к природным объектам, поскольку объекты природы могут перейти в категорию товарно-материальных объектов или к социальным ценностям, например, если вода удалена из водного объекта и помещена в резервуар с целью использования ее для поливки цветов, питья, на производстве и в других целях. Правоотношения по поводу использования такой воды



регулируются другими отраслями законодательства Украины.

В-третьих, признаком природного объекта является выполнение жизнеобеспечивающих функций. Природные объекты могут выполнять экологическую, культурно-оздоровительную, экономическую и другие функции. Поэтому те элементы, процессы и явления природы, которые противоречат деятельности человека и требованиям качества окружающей среды, не относятся к природным объектам.

Природные объекты могут характеризоваться и другими, дополнительными (индивидуальными) признаками (особенностями): это, к примеру, местонахождение, размеры, объемы, свойства, территориальная принадлежность (для животных) и т.д.

Нужно, однако, понимать, что природные объекты являются неотъемлемыми составляющими окружающей среды, а природные ресурсы являются частью природных объектов и источником удовлетворения потребностей человека.

Из всех природных объектов, попадающих под надзор правоохранительных органов, ведущая роль принадлежит земле, ведь она является первоосновой всей природы и ее объектов. Согласно ст. 1 Закона Украины от 19 июня 2003 г. «Об охране земель» земля – это поверхность суши с почвами, полезными ископаемыми и другими природными элементами, которые органично соединены и функционируют вместе с ней [9].

Земля как объект правовых отношений рассматривается в двух основных аспектах. Прежде всего, она является планетой, которая объединяет в себе все природные богатства, и, во-вторых, земля – это пространственный базис, пригодный для обеспечения экономических, экологических и других функций существования и жизнедеятельности человека. В этом аспекте речь идет о ее поверхностном почвенном слое.

Еще одним объектом надзора, который неразрывно связан с землей, являются недра. Кодекс Украины о недрах, а именно ст. 1 определяет их

как часть земной коры, расположенной под поверхностью суши и дном водоемов и простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения [10].

Недра и ресурсы, содержащиеся в них (минерально-сырьевые, энергетические, пространственно-базисные, информационные и т.п.), являются произведением природы, а не результатом деятельности человека и общества [11, с. 11].

Другим объектом, который попадает под надзор правоохранительных органов государства, являются воды. Ст. 1 Водного кодекса Украины дает определение термина «воды». Воды – это все воды (поверхностные, подземные, морские), входящие в состав природных звеньев круговорота воды [12].

Анализируя содержание данного определения, необходимо обратить внимание на то, что этот термин характеризует воду не просто как вещество с определенным химическим составом, а как особый природный ресурс. Воды являются объектом правовой охраны, если они входят в состав природных звеньев круговорота воды, а потому не подпадают под действие закона воды, изъятые из природного состояния (например, вода в какой-либо емкости). К водам, которые являются объектом регулирования в этом случае, не относится и та вода, которая хотя и находится в естественной среде, но не является самостоятельным естественным благом, а выступает структурным элементом других природных объектов (атмосферная влага, влажность почвы, вода, входящая в организмы животных или растений) [13, с. 63].

Итак, объектом надзора являются воды в их непосредственной взаимосвязи с окружающей средой, а потому необходимо отличать воды в целом как объект правоотношений среды от воды, как жидкости, способной удовлетворять жизненные и другие бытовые нужды людей. Воды же изъятые из-под влияния на них объективных сил природы и могут быть объектом правовых отношений, регулируемых нормами гражданского, хозяйственного и других отраслей права.

Другими значимыми объектами надзорной деятельности правоохранительных органов в этой сфере являются леса и растительный мир. В ст. 1 Лесного кодекса Украины от 21 января 1994 г. в редакции Закона от 8 февраля 2006 г. охарактеризован лес как тип природных комплексов, где соединяются преимущественно древесная и кустарниковая растительность с соответствующими почвами, травяной растительностью, животным миром, микроорганизмами и другими природными компонентами, которые взаимосвязаны в своем развитии, влияют друг на друга и на окружающую природную среду [14].

Все леса на территории Украины, независимо от того, на землях каких категорий по основному целевому назначению они растут, и независимо от права собственности на них, составляют лесной фонд Украины и находятся под охраной государства.

Можно бесспорно утверждать, что лес, как объект правовой охраны, входит в состав более широкого по своему значению природного объекта – растительного мира, под которым, согласно ст. 3 Закона Украины от 9 апреля 1999 г. «О растительном мире», понимается совокупность всех видов растений, грибов и образуемых ими сообществ на определенной территории. Объектами растительного мира являются дикорастущие и другие несельскохозяйственного назначения сосудистые растения, мохообразные, водоросли, лишайники, а также грибы на всех стадиях развития и образованные ими естественные группировки [15].

Отношения в области охраны, использования и воспроизводства растений и многолетних насаждений сельскохозяйственного назначения регулируются соответствующим законодательством Украины.

Не менее важным объектом надзора правоохранительных органов является животный мир. Действующий Закон Украины от 13 декабря 2001 г. «О животном мире» [16], в частности, ст. 3 дает общую классификацию объектов животного мира, к которым относятся: дикие животные – хордовые, в том числе позвоночные (млекопитающие, птицы, пре-



смыкающиеся, земноводные, рыбы и др.) и беспозвоночные (членистоногие, моллюски, иглокожие и др.) во всем их видовом и популяционном разнообразии и на всех стадиях развития (эмбрионы, яйца, куколки и т.д.), которые находятся в состоянии естественной свободы, содержатся в полусвободных условиях или в неволе. Подлежат правовой охране также части диких животных (рога, кожа и т.п.) и продукты их жизнедеятельности (мед, воск и др.). Кроме того, к объектам животного мира данный закон относит также норы, хатки, логова, муравейники, бобровые плотины и другое жилье и сооружения животных, места токования, линьки, гнездовых колоний птиц, постоянных или временных скоплений животных, нерестилищ, другие территории, что является средой их существования и путями миграции.

В ст. 1 Закона Украины от 13 декабря 2001 г. «О животном мире» отмечается, что отношения в области охраны, использования сельскохозяйственных животных, домашних животных должно регулироваться соответствующим законодательством Украины. Таким образом, законодатель учитывает состояние дикости как обязательный признак при характеристике объектов животного мира [17, с. 181-182].

Среди объектов надзора правоохранительных органов нужно выделить также национальную экологическую сеть Украины. В ст. 3 Закона Украины от 24 июня 2004 г. «Об экологической сети» [18] определяется понятие экологической сети как единой территориальной системы, которая образуется с целью улучшения условий для формирования и восстановления окружающей среды, повышения природно-ресурсного потенциала территории Украины, сохранения ландшафтного и биологического разнообразия, мест жительства и роста ценных видов животного и растительного миров, генетического фонда, путей миграции животных путем объединения территорий и объектов природно-заповедного фонда, а также других территорий, имеющих особую ценность для охраны окружающей природной среды,

и которые в соответствии с законами и международными обязательствами Украины подлежат особой охране.

Атмосферный воздух является не менее важным объектом надзора и со стороны правоохранительных органов. В соответствии со ст. 1 Закона Украины от 16 октября 1992 г. в редакции Закона Украины от 21 июня 2001 г. «Об охране атмосферного воздуха» [19], под атмосферным воздухом понимается жизненно важный компонент окружающей природной среды, представляющий собой естественную смесь газов, которая находится за пределами жилых, производственных и других помещений. Под охраной атмосферного воздуха понимается система мероприятий, связанных с сохранением, улучшением и восстановлением атмосферного воздуха, предотвращением и снижением уровня его загрязнения и влияния на него химических соединений, физических и биологических факторов.

Как правильно высказывается П. Пилипенко: «главным критерием в определении атмосферного воздуха как объекта правовой охраны считается его непосредственная естественная взаимосвязь с окружающей средой. Любая другая природная смесь воздушных газов лишена такой взаимосвязи (воздух в помещениях, в специальных камерах, воздушных шарах и т.п.), не может быть объектом правоотношений окружающей среды». Автор обращает внимание и на различие между атмосферным воздухом и так называемым воздушным пространством, под которым, в соответствии с Воздушным кодексом Украины, понимается часть воздушной сферы, расположенная над сушей и водной территорией Украины, в том числе над ее территориальными водами (территориальным морем). Воздушное пространство является частью территории нашего государства, которая имеет полный и исключительный суверенитет над ним [6, с. 149].

Объектами правоотношений надзора за окружающей средой также исключительная (морская) экономическая зона, континентальный шельф Украины, ландшафты и при-

родные комплексы. Все они по действующему законодательству относятся к природным ресурсам общегосударственного значения.

Нарушение требований законодательства, которое принято в целях охраны вышеназванных природных объектов, влечет за собой наступление различных видов ответственности для определенных субъектов. Так, в частности, за административные правонарушения в области охраны природы, использования природных ресурсов предусмотрена административная ответственность. Глава 7 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП) [20] предусматривает конкретные составы административных экологических правонарушений и санкции, которые применяются. При этом составы административных правонарушений в сфере охраны природы и использования природных ресурсов (ст. ст. 52-91-3 гл. 7 КУоАП), а их насчитывается более полусотни, конкретизированы относительно каждого природного объекта.

Наиболее распространенными из них являются: порча и загрязнение сельскохозяйственных и других земель, нарушение правил использования земель; самовольное занятие земельных участков, нарушение требований по охране недр, нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, нарушение правил охраны водных ресурсов; незаконное использование земель государственного лесного фонда, нарушение установленного порядка использования лесосечного фонда, заготовки и вывозки древесины, заготовки живицы, незаконная порубка, повреждение и уничтожение лесных культур и молодняка, введение в эксплуатацию производственных объектов без устройств, предотвращающих вредное воздействие на леса, засорение лесов отходами, нарушение требований пожарной безопасности в лесах; самовольное выжигание сухой растительности или ее остатков, нарушение правил использования объектов животного мира, несоблюдение требований по охране атмосферного



воздуха при вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий и сооружений, нарушение порядка осуществления выбросов загрязняющих веществ в атмосферу или вредного воздействия на нее физических и биологических факторов (кроме нарушений санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм) и т.д.

Согласно КоАП, административными взысканиями, применяемыми к виновным в нарушении требований в охране природы и использования ее ресурсов, являются: предупреждение, штраф, конфискация орудий и средств совершения правонарушения, являющихся частной собственностью нарушителя, изъятие незаконно добытых объектов природных ресурсов, лишение права занятия определенным видом деятельности в области экологии (например, права охотиться).

В ст. 222 КУоАП перечислены органы (должностные лица), среди которых и правоохранные, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях.

Выводы. Наконец, следует отметить, что в последнее время экологические правонарушения по своему вреду обществу начали относиться к числу наиболее распространенных и опасных. Такая ситуация позволяет констатировать, что роль правоохранительных органов по надзору за объектами природы должна усиливаться.

Правоохранительные органы относятся к государственным органам, которые применяют юридическую ответственность за нарушение экологического законодательства. Причем, надо понимать, что в одних случаях они самостоятельно привлекают нарушителей к ответственности в силу полномочий, предоставленных им законом, а в других – способствуют компетентным государственным органам о привлечении нарушителей к ответственности.

Список использованной литературы:

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України

від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

2. Кривокульська Н. Система регулювання природоохоронною діяльністю / Н. Кривокульська // Наукові записки. Зб. Наук. праць каф. екон. аналізу ТАНГ. – Тернопіль: ТАНГ, 2005. – Вип. 14. – С. 146-148.

3. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х.: ВД «ШКОЛА», 2009. – 1008 с.

4. Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. проф. С. А. Боголюбова. — М.: Издательство НОРМА, 2001. – 448 с.

5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. 5-те видання зі змінами / Рабінович П. М. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.

6. Пилипенко П. Щодо проблеми об'єктів у правовідносинах довкілля / П. Пилипенко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2008. – Випуск 47. – С. 145-152.

7. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета № 2874 от 12 января 2002 г.

8. Мусієнко М.М. та інші. Екологія: Тлумачний словник. – К.: Либідь, 2004. – 376 с. Укр. і рос. мовами.

9. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

10. Про надра: Кодекс України від 27 липня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

11. Андрейцев В.І. Екологічне право. Курс лекцій: навч. посіб. / Андрейцев В.І. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

12. Водний кодекс України від 06 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

13. Григорович Р. В. Поняття питної води як об'єкта правового регулювання екологічних правовідносин / Р.В. Григорович // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). Економіко-правовий науково-практичний журнал. – 2010. – № 3-4. – С. 63-66.

14. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року у редакції Закону

від 08 лютого 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99; Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.

15. Про рослинний світ: Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст.198.

16. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

17. Сухоребра Т.І. Тваринний світ як об'єкт адміністративно-правової охорони / Т. І. Сухоребра // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – 2 (45). – С. 180-184.

18. Про екологічну мережу України: Закон України від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

19. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678; Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / [Р.А.Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.