

УДК 342.9

<https://doi.org/10.34142/23121661.2021.34.11>

[orcid.org/0000-0002-0033-5009](https://orcid.org/0000-0002-0033-5009)

© Компанієць І.М., 2021

[orcid.org/0000-0002-0328-7241](https://orcid.org/0000-0002-0328-7241)

© Нечитайленко А.О., 2021

**І. М. Компанієць, А.О. Нечитайленко**

**ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ФОРМ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ВЗАЄМОДІЇ  
ОРГАНІВ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ З  
ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

**I. Kompaniets, A. Nechitaylenko**

**SOME PROBLEMS OF USING FORMS OF  
PUBLIC ADMINISTRATION IN INTERACTION  
OF ENVIRONMENTAL CONTROL BODIES  
WITH OTHER LAW ENFORCEMENT  
AUTHORITIES**

**Анотація.** На підставі розробок сучасної адміністративно-правової науки, норм новітнього законодавства та практики його реалізації у статті визначено зміст і види форм державного управління (публічного адміністрування), які використовуються органами Державної екологічної інспекції України у взаємодії з іншими правоохоронними органами в процесі забезпечення охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки нашої держави, подано пропозиції щодо підвищення ефективності цієї взаємодії.

**Ключові слова:** адміністративно-правова наука, взаємодія, екологічні правопорушення, екологічний контроль, екологічна безпека, правоохоронні органи, форми державного управління.

**Аннотация.** На основе разработок современной административно-правовой науки, норм новейшего законодательства и практики его реализации в статье определена сущность и виды форм государственного управления (публичного администрирования), которые используются органами Государственной экологической инспекции Украины во взаимодействии с другими правоохранительными органами в деле обеспечения охраны окружающей природной среды и экологической безопасности нашего государства, вносятся предложения по повышению эффективности этого взаимодействия.

**Ключевые слова:** административно-правовая наука, взаимодействие, экологические правонарушения, экологический контроль, экологическая безопасность, правоохранительные органы, формы государственного управления.

**Annotation.** Based on the developments of modern administrative and legal science, the norms of new legislation and the practice of its implementation, the article defines the essence and types of forms of public administration (public administration) that are used by the bodies of the State Environmental Inspection of Ukraine in cooperation with other law enforcement agencies in ensuring the protection of the natural environment. and the environmental safety of our state. Such interaction is carried out with the customs service, the emergency service, the border service, the internal affairs bodies, the prosecutor's office, and control bodies. proposals are made to improve the efficiency of this interaction. At the same time, the main form of such interaction in this area is the issuance of acts of public administration – both legal and organizational. In the course of the study, some problems of their use were identified, and therefore specific proposals are made to improve their efficiency.

**Key words:** administrative and legal science, interaction, environmental offenses, environmental control, environmental safety, law enforcement agencies, forms of government.

*Постановка проблеми.* Розбудова соціальної та правової держави в Україні неможлива без забезпечення екологічної безпеки, яка є складовою її національної безпеки. Закон України «Про основи національної безпеки України» [1] визначає, що вона досягається через здійснення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій і програм у таких сферах, як політична, економічна, соціальна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо. Відповідно до цього Закону, одним із пріоритетних національних інтересів є забезпечення екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства. До основних напрямів державної політики в екологічній сфері належить контроль за станом навколишнього природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, ліквідація наслідків шкідливого впливу людської діяльності на природне середовище, впровадження у виробництво екологічно безпечних технологій, заборона неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів.

З метою формування та реалізації збалансованої державної екологічної політики в Україні прийнято Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» [2] та створена система суб'єктів реалізації цієї політики, зокрема державних органів, об'єднаних спільною метою та завданнями щодо захисту національних інтересів в екологічній сфері. До них належать центральні органи виконавчої влади, зокрема Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України [надалі – ДЕІ]. Ці завдання тією чи іншою мірою здійснюють також правоохоронні органи у взаємодії з ДЕІ та її територіальними підрозділами з використанням певних форм державного управління. Однак на сьогодні існують й правові проблеми такої взаємодії, які потребують ґрунтовного дослідження.

*Аналіз публікацій з теми цього дослідження.* Зазначені проблеми не залишилися поза увагою представників юридичної, зокрема адміністративно-

правової науки (оскільки вони існують і потребують свого вирішення у сфері державного управління), які у своїх працях дослідили проблеми взаємодії правоохоронних органів щодо забезпечення більш ефективного здійснення ними своїх функцій. Зокрема ці проблеми досліджували Б. М. Гамалюк, М. І. Єрофєєв, І. Д. Казанчук, В. М. Комарницький, А. М. Куліш, В. А. Нечитайленко.

Так, Б. М. Гамалюк досить детально, на підставі новітнього законодавства дослідив теоретико-методологічні аспекти діяльності Національної поліції України щодо дотримання державних екологічних гарантій [3]. В. М. Комарницький та М. І. Єрофєєв визначили конкретні способи вирішення правових проблем поліцейського забезпечення екологічної безпеки [4]. І. Д. Казанчук проаналізував систему та повноваження державних органів, діяльність яких спрямована на охорону навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки [5], а також компетенцію органів Національної поліції України щодо охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки в інтеграційних умовах [6].

А. М. Куліш дослідив питання визначення змісту, ознак і напрямів взаємодії правоохоронних органів України [7]. В. А. Нечитайленко частину своєї дисертаційної роботи присвятив вирішенню правових проблем взаємовідносин ДЕІ з іншими правоохоронними органами [8, с. 105–124], а також розглянув правові питання взаємодії підрозділів екологічного контролю на державному кордоні з органами прокуратури [9].

*Метою написання цієї статті є* визначення деяких проблем використання форм державного управління у взаємовідносинах ДЕІ України з іншими правоохоронними органами та внесення деяких пропозицій щодо їх вирішення.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Оскільки ДЕІ та правоохоронні органи України, з якими вона взаємодіє в процесі здійснення охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки, належать до органів державної виконавчої влади, а отже, до органів державного управління, то свої повноваження вони здійснюють із використанням форм управлінської діяльності.

Тут перш за все необхідно визначити зміст двох юридичних понять – «форма державного управління» і «правоохоронні органи».

Формою управління в адміністративно-правовій науці називається «зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації визначених перед ними завдань. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління визначають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління – це способи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління демонструють, як практично здійсню-

ється управлінська діяльність. Визначають чотири форми управлінської діяльності:

- 1) видання нормативних актів управління;
- 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління;
- 3) проведення організаційних заходів;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій» [10, С. 152–153].

Необхідно зазначити, що на сьогодні замість термінів «державне управління» та «форми державного управління» все частіше використовують терміни «публічне адміністрування» та «інструменти публічного адміністрування» [11, с. 164–168] або «форми публічного адміністрування» [12, с. 157–178]. Але зміст терміна «публічне адміністрування» є ширшим за зміст терміна «державне управління», оскільки перше, крім державних, здійснюють також недержавні органи (органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, посадовим особам яких державою надані владні повноваження (наприклад зі складання протоколів за вчинення адміністративних правопорушень у деяких галузях державного управління).

Оскільки об'єктом цього дослідження є взаємовідносини державних органів, то необхідно аналізувати саме правові форми державного управління, зокрема видання нормативно-правових актів.

Що ж до поняття «правоохоронні органи», то ним згідно зі статтею 2 Закону України «Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів» [13] визначають органи прокуратури, національної поліції, служби безпеки, військової служби правопорядку в Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи здійснення покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, *інші органи, які здійснюють правоохоронні або правозастосовні функції*. А такими функціями саме й наділена ДЕІ України, яка належить до правоохоронних органів. Правоохоронні та правозастосовні функції здійснюють й інші органи, які не зазначені в цьому Законі, але у взаємодії з ДЕІ реалізують їх за допомогою контролю за дотриманням відповідних загальнообов'язкових правил і застосування в разі необхідності державно-примусових заходів. Це, зокрема, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та її територіальні підрозділи.

Як демонструє практика, у процесі забезпечення екологічної безпеки й охорони навколишнього природного середовища найбільш тісними є взаємовідносини ДЕІ та її територіальних органів із органами Національної поліції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби Украї-

ни. Законодавство, яке регламентує їхню діяльність, містить норми щодо взаємодії кожного з них з іншими органами для більш ефективного здійснення своїх функцій.

Ці норми закріплені в статті 5 Закону України «Про Національну поліцію» [13], відповідно до якої «поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів».

Згідно зі статтею 23 цього Закону, здійснюючи свої завдання, національна поліція здійснює контроль за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки, сприяє забезпеченню відповідно до Закону правового режиму надзвичайної екологічної ситуації у разі його оголошення на всій території України або в окремій місцевості. І це дає підстави розглядати питання її взаємодії з підрозділами Державної екологічної інспекції України.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій, її територіальні органи здійснюють особливі функції щодо цивільного захисту населення, ліквідації наслідків техногенних та природних катастроф, рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Відповідно до п. 8 Положення про неї [13], ця служба під час здійснення своїх завдань також взаємодіє з іншими державними органами і, враховуючи специфіку її функцій, насамперед з органами ДЕІ.

Митні органи, відповідно до статті 558 Митного кодексу України [14] під час здійснення завдань взаємодіють з правоохоронними органами. У разі виявлення під час здійснення митного контролю ознак правопорушень, розслідування яких не належить до повноважень митних органів, митні органи зобов'язані письмово повідомляти про це відповідні правоохоронні органи.

Необхідно зазначити, що, крім митного контролю, здійснюється одночасно також екологічний контроль за переміщенням товарів та транспортних засобів через державний / митний кордон України, що дає можливість виявляти порушення митних правил й екологічні правопорушення.

У процесі забезпечення екологічної безпеки нашої держави певну функцію здійснюють органи Адміністрації Державної прикордонної служби України, оскільки у статті 2 Закону «Про державний кордон України» [15] зазначено, що «захист державного кордону є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає в скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави. Ця діяльність здійснюється в межах наданих їм повноважень через здійснення комплексу *природоохоронних, екологічних* та інших заходів.

Відповідно до статті 27-1 цього Закону, прикордонні війська України в межах визначених чинним законодавством повноважень координують діяльність державних органів, що здійснюють різноманітні види контролю під час перетинання державного кордону. Це стосується і взаємовідносин з органами ДЕІ, яка містить у своїй структурі територіальні підрозділи екологічного контролю на державному кордоні України. Практично взаємовідносини органів прикордонної служби та ДЕІ визначені в повідомленнях щодо фактів, виявлених під час здійснення прикордонного та екологічного контролю, зокрема екологічних правопорушень та порушень прикордонного режиму (стаття 202 КУпАП[16]) для складання протоколів про адміністративні правопорушення та притягнення винних до адміністративної відповідальності. Крім того, посадові особи ДЕІ повідомляють органи охорони державного кордону про порушення іноземцями та особами без громадянства правил транзитного проїзду територією України (стаття 203 КУпАП), виявлені під час здійснення щодо них екологічного контролю.

Отже, правоохоронні органи, як і органи навколишнього природного середовища здійснюють важливу функцію в процесі забезпечення екологічної безпеки нашої держави. Необхідно зазначити, що всі вони використовують однакові форми державного управління в цій сфері.

У теорії адміністративного права прийнято розмежовувати ці форми на правові та неправові. У цьому випадку цьому важливу функцію здійснюють правові форми державного управління, які передбачені правом і реалізація яких завжди містить юридичні наслідки. Однією з таких форм є видання нормативно-правових актів управління, що є основною у взаємовідносинах ДЕІ з іншими правоохоронними органами.

У статті наводились посилання на деякі з таких актів, але вони містять загальний зміст, зазначаючи, що правоохоронні органи взаємодіють між собою. А отже, вони належним чином не регулюють відносини зі взаємодії правоохоронних органів у природоохоронній сфері. На сьогодні немає будь-яких нормативно-правових актів, які б конкретно регулювали відносини щодо взаємодії правоохоронних органів між собою, зокрема, і з ДЕІ, що є суттєвим недоліком правового регулювання державно-управлінських відносин. У 90-ті роки минулого століття діяли інструкції про взаємодію між собою деяких правоохоронних органів [17, 18], але вони давно втратили чинність, і це негативно позначилося на сумісній боротьбі з екологічними правопорушеннями.

Щоб підвищити ефективність правового регулювання в досліджуваній сфері, на нашу думку, необхідно запровадити такі заходи:

по-перше, до всіх нормативно-правових актів, які визначають обов'язки правоохоронних органів (зокрема до статті 2 Закону «Про Національну полі-

цію») необхідно ввести норму, яка б покладала на них обов'язок з охорони навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки України;

по-друге, оскільки мова йде про сумісну діяльність, необхідно передбачити можливість і необхідність видання сумісних нормативно-правових актів як форми державного управління. На жаль, в законодавстві це не передбачено.

Навіть в новітньому проекті Закону «Про нормативно-правові акти» [19], який пройшов у парламенті перше читання і готується до другого, прийняття, таких актів не передбачається. Тому до ч. 2 статті 7 Проекту цього Закону («Система та види нормативно-правових актів») необхідно додати п. 12 такого змісту: «Сумісні підзаконні нормативно-правові акти (накази, розпорядження, постанови, рішення), видані двома або більше центральними органами виконавчої влади, а також такі самі акти територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції і законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України. Складовою частиною таких сумісних актів можуть бути правила, порядки, регламенти, статuti, положення, інструкції, настанови, які мають однакову юридичну силу з нормативно-правовими актами, що їх затверджують»;

по-третє, на основі цього Закону (у разі його прийняття) і враховуючи, що більшість правоохоронних органів належать до центральних органів виконавчої влади, прийняти Постанову КМУ «Про сумісні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади», в якій визначити основні напрями взаємодії між собою цих органів, а також форми і методи їхньої сумісної діяльності. На підставі цієї Постанови відповідні центральні органи виконавчої влади видаватимуть сумісні нормативно-правові акти, в яких будуть визначені основні напрями їхньої взаємодії з іншими правоохоронними органами (наприклад, здійснення конкретних правових і організаційних заходів щодо сумісної діяльності, надання одне одному необхідної допомоги у використанні своїх повноважень тощо), конкретні форми їхньої взаємодії (спільні засідання колегій та нарад посадових осіб цих органів, створення (у разі необхідності) оперативних штабів для узгодження та координації сумісних дій, оперативний обмін інформацією тощо).

На нашу думку, це значно підвищить ефективність правового регулювання сумісної діяльності правоохоронних органів не тільки у сфері забезпечення екологічної безпеки, а й у всіх інших сферах суспільного життя через використання цієї форми державного управління.

*Висновки.* Проаналізувавши чинне законодавство, можна дійти висновку, що екологічну безпеку України та охорону навколишнього природного

середовища не може забезпечити лише ДЕІ та її територіальні підрозділи. Такий обов'язок покладений на більшість державних органів, а також на органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, підприємства та установи. Державні ж органи, зокрема правоохоронні, повинні співпрацювати у цьому напрямі з органами Державної екологічної інспекції України. Така співпраця буде плідною лише за умови її ефективного правового регулювання та використання відпрацьованих практикою і закріплених в законодавстві правових форм діяльності ДЕІ та інших правоохоронних органів.

А для цього передусім необхідно:

1) до всіх нормативно-правових актів, що визначають компетенцію правоохоронних органів, додати норми щодо закріплення їхніх обов'язків щодо охорони навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки України;

2) у Законі «Про нормативно-правові акти», який планує прийняти парламент, визначити, що до нормативно-правових актів органів виконавчої влади належать і сумісні нормативно-правові акти (накази, розпорядження, постанови, рішення та інші види актів двох або більше центральних органів виконавчої влади), а також акти територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, видані на підставі законодавства України;

3) прийняти постанову КМУ, яка б детально регламентувала порядок прийняття цими органами сумісних нормативно-правових актів як форми державного управління. І це, на нашу думку, значною мірою сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання природоохоронних управлінських відносин.

## Література

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351;
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. №1264-12. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 41. Ст. 546;
3. Гамалюк В. Б. Діяльність Національної поліції України з дотримання державних екологічних гарантій: теоретико-методологічний аспект. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. Вип. 3. С. 150–161;
4. Комарницький В. М., Єрофеев М. І. Поліцейське забезпечення екологічної безпеки: правові питання. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 1 (77). С. 150–156;
5. Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95–106;
6. Казанчук І. Д. Компетенція органів Національної поліції України щодо охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки в інтеграційних умовах. *Наше право*. 2017. № 1. С. 54–62;
7. Куліш А. М. Поняття й ознаки взаємодії правоохоронних органів України. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 11. С. 90–93;
8. Нечитайленко В. А. Контроль на державному кордоні України як засіб забезпечення екологічної безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 /



Міжнародний університет бізнесу і права. Харків, 2011. С. 105–124; **9.** Нечитайленко В. А. Взаємодія підрозділів екологічного контролю на державному кордоні з органами прокуратури. *Сучасний стан та перспективи розвитку української правової системи*: тези доп. всеукр. конф., 16 липня 2011 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2011. Т. II. С. 95–96; **10.** Адміністративне право: підручник / Битяк Ю. П. та ін. Харків: Право, 2013. 656 с.; **11.** Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько В. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.; **12.** Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: затв. Постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. №1052. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п#Text>; **14.** Митний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552; **15.** Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5; **16.** Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122; **17.** Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні: затв. Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Службою безпеки України, Головним управлінням Командувача Національної гвардії України, Міністерством сільського господарства і продовольства України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством транспорту України, Міністерством охорони здоров'я України 29 березня 1994 року. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-94#Text>; **18.** Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні: затв. Наказом Державного митного комітету України від 20 червня 1995 р. № 181. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MK95249.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MK95249.html); **19.** Проект Закону України «Про нормативно-правові акти». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3).