

ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ДОВКІЛЛЯ

TREND IMPROVE NATIONAL LEGISLATION ON ENVIRONMENTAL PROTECTION

Василенко Л.П.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правознавства

Житомирського національного агроекологічного університету

У статті формулюються пропозиції щодо кардинальної зміни поглядів на сутність участі держави у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних факторів. Обґрунтовується, що діяльність органів виконавчої влади України в галузі захисту об'єктів довкілля, відповідно до вимог ст. ст. 1, 3, 8, 50 Конституції України, має бути переорієнтована на здійснення превентивних заходів щодо запобігання впливу негативних факторів на людину й об'єкти довкілля, ліквідацію наслідків впливу негативних факторів на людину та об'єкти довкілля, реалізацію майнового впливу на винних осіб у спричиненні шкоди об'єктам довкілля, забезпечення неухильного застосування, дотримання й виконання чітко визначених на законодавчому рівні правил захисту об'єктів довкілля від негативних чинників у всіх сферах виробничо-господарської діяльності та виконання інших функцій, що випливають із положень Конституції України і Всесвітньої Хартії природи.

Ключові слова: захист об'єктів довкілля від негативних чинників, органи виконавчої влади, функції, обов'язки й відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади.

В статье формулируются предложения по кардинальному изменению взглядов на сущность участия государства в сфере защиты объектов окружающей среды от негативных факторов. Обосновывается, что деятельность органов исполнительной власти Украины в области защиты объектов окружающей среды, в соответствии с требованиями ст. ст. 1, 3, 8, 50 Конституции Украины, должна быть переориентирована на осуществление превентивных мер по предупреждению воздействия негативных факторов на человека и объекты окружающей среды, ликвидации последствий воздействия негативных факторов на человека и объекты окружающей среды, реализации имущественного воздействия на виновных лиц в причинении вреда объектам окружающей среды, обеспечение неуклонного применения, соблюдения и выполнения четко определенных на законодательном уровне правил защиты объектов окружающей среды от негативных факторов во всех сферах производственно-хозяйственной деятельности и выполнение других функций, вытекающих из положений Конституции Украины и Всемирной Хартии природы.

Ключевые слова: защита объектов окружающей среды от негативных факторов, органы исполнительной власти, функции, обязанности и ответственность должностных лиц органов исполнительной власти.

The paper formulates proposals for fundamental change in views on the nature of state participation in environmental protection facilities of negative factors. Substantiated that the activity of executive power bodies of Ukraine in the field of environmental protection facilities, in accordance with Articles 1, 3, 8 and 50 of the Constitution of Ukraine should be refocused on the implementation of preventive measures to prevent adverse factors on human and environmental objects. As well as the elimination of the effects of negative factors on human and environmental objects, the realization of property impact on those responsible for causing damage to the objects of the environment. Providing practical application, enforcement and implementation of clearly defined in law rules of environmental protection facilities of negative factors in all areas of production and economic activity and perform other functions arising from the provisions of the Constitution of Ukraine and World Charter for Nature.

Key words: environmental protection facilities of negative factors, executive authorities, functions, duties and responsibilities of officers of the executive power.

Постановка проблеми. Чинні законодавчі положення в галузі охорони навколишнього природного середовища не узгоджуються з вимогами ст. 1, 3, 8, 19, 50 Основного Закону, змістом яких є забезпечення гілками влади права людини на безпечне для життя та здоров'я довкілля.

Метою статті є аналіз національного законодавства про захист довкілля, а також пошук напрямів його вдосконалення й приведення у відповідність до Конституції України і Всесвітньої Хартії природи.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши законодавство України, Російської Федерації, Республіки Білорусь у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, можна зробити висновки, що законодавство держав СНД і понині ґрунтується на збереженні пріоритетів пострадянського часу, які відображають домінування природноресурсового напрямку над завданнями захисту людини й об'єктів довкілля від негативних чинників; потреб функціонування державного апарату управління, створення умов для «зручного» (з точки зору чиновників) адміністрування [1, с. 12].

Рецепція права держав СНД у сфері охорони навколишнього природного середовища є неприйнятною, фрагментарні заходи стосовно вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників і їх охорони як природних ресурсів не спроможні вирішити наявні проблеми у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та охорони об'єктів довкілля, які використовуються як природні ресурси.

На сьогоднішні положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 1991 р. й Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» 1998 р. ґрунтуються на трьох суперечливих напрямках, а саме: а) охорона навколишнього природного середовища (охорона довкілля згідно з Постановою Верховної Ради України); б) використання природних ресурсів; в) забезпечення екологічної безпеки. На нашу думку, ця правова конструкція завуальовує необхідність реалізації таких важливих складових, як захист об'єктів довкілля від негативних чинників, їх систематичне виявлення й запобігання, здійснення заходів щодо відшкодування спричиненої довкіллю шкоди, відновлення природного стану об'єктів довкілля, про що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – ЗУ) обмежується тільки згадуванням.

Чинний ЗУ зберіг багатоступеневу систему контрольних органів, установлену Законом 1960 р.; дублювання компетенції в тексті закону найбільше виражено в декларованих повноваженнях усіх органів виконавчої влади (далі – ОБВ) та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) контролю-

вати природоохоронну діяльність, що власне жодним чином не сприяє й сьогодні захисту об'єктів довкілля від негативних чинників. Зміст компетенції або повноважень зазначених органів не містить обов'язків щодо запобігання спричиненню шкоди об'єктам довкілля; притягнення до відповідальності винних у спричиненні об'єктам довкілля шкоди.

Можна простежити причинно-наслідковий зв'язок: отруєння (забруднення) об'єктів довкілля здійснюється за рахунок недосконалого, суперечливого й декларативного змісту наявного економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища, ігнорування безпечних форм і методів захисту рослин та ведення сільськогосподарського виробництва тощо, що в сукупності є наслідком такого: а) незадовільної якості законодавства у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників; б) сировинно-витратного спрямування економіки, що призводить до руйнування природно-ресурсного потенціалу й негативно позначається на стані об'єктів довкілля; в) неправильного визначення цілей і завдань ОБВ та ОМС; г) незадовільної діяльності численних контрольних і управляючих органів, які дублюють повноваження або компетенцію одне одного у сфері охорони; д) відсутності єдиного національного документа у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників і відсутності єдиної національної організації захисту об'єктів довкілля від негативних чинників; е) відсутності дієвого механізму відшкодування шкоди, спричиненої довкіллю, уключаючи й відповідних методик; ж) відсутності реальних економічних механізмів захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, які передбачали б упровадження маловідхідних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій і нетрадиційних видів енергії тощо; з) застарілого розуміння сутності адміністративних процедур, у яких відсутнє розуміння обов'язків посадових та службових осіб гілок влади й ОМС, та їх відповідальності, яка за змістом ст. 61 Конституції України повинна мати персональний (індивідуальний) характер; з) існування подвійного механізму оподаткування доходів громадян, який полягає в тому, що, окрім установлених законом податків, вони сплачують ще й вартість зборів за скиди, викиди й розміщення відходів, уключених у собівартість продукції, послуг. Отже, убачається доцільним змінити порядок адміністрування податків, визначений пп. 5.4 ст. 5 ЗУ «Про оподаткування прибутку підприємств», на підставі якого будь-які витрати платника податку, пов'язані з утриманням та експлуатацією фондів природоохоронного призначення, уключаються до валових витрат, що сприяє ухиленню підприємств від реального захисту довкілля; створює підстави для подвійного оподаткування доходів громадян, що не можна визнати таким, що відповідає Основному Закону.

На жаль, Концепція адміністративної реформи також не містить положень щодо вдосконалення сутності адміні-

стративних процедур, найважливішими складовими яких має бути чітке обумовлення функцій, обов'язків і відповідальності ОБВ та ОМС у сфері захисту довкілля від негативних чинників.

Визначення цілей і завдань ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та охорони природних ресурсів має причинний зв'язок із фактами грубого порушення конституційних і законодавчих приписів.

Так, у супереччя приписам ст. ст. 3, 50 Конституції України в Законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про екологічну експертизу» на підставі ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 06 квітня 2000 р. № 1642-III вилучені слова: «шкідливий вплив для здоров'я людей», «створення небезпеки для здоров'я людей», «санітарні норми», що надає можливість здійснювати екологічну експертизу без урахування інтересів людини й застосовувати інші (екологічні), а не санітарні норми, які є єдиними до застосування на території України.

Захист людини та об'єктів довкілля від впливу негативних чинників за своєю глибинною сутністю має санітарно-гігієнічний аспект, а тому встановлення ЗУ інших екологічних нормативів «з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів» є нонсенсом, адже в державі повинні діяти єдині норми, які мають ґрунтуватись на положеннях ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»; вилучення ж із тексту ст. 33 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» («Екологічні нормативи») на підставі ЗУ від 06 квітня 2000 р. № 1642-III положень, що нормативи мають відповідати вимогам охорони здоров'я людей від негативних чинників, свідчить про те, що такі зміни грубо порушують конституційні права громадян і приймаються вони на користь заінтересованих осіб у сфері великого капіталу.

Кількість захворювань загального характеру або здоров'я нації має причинний зв'язок із кризовим станом довкілля. Відповідно до ст. 3 Конституції України, забезпечення належного стану здоров'я громадян має здійснюватись через захист довкілля від негативних чинників, результатом якого має бути безпечне довкілля. Раціональне ж використання природних багатств надр та об'єктів довкілля як природних ресурсів – це аспекти їх охорони в інтересах забезпечення прав власника, яким є Український народ, розвитку економіки, у тому числі й відновлення природного стану об'єктів довкілля, що загалом не відбувається.

Обумовлений Конституцією України принцип верховенства права означає підпорядкування діяльності всіх державних інститутів потребам реалізації прав людини, а тому вбачається, що законодавство у сфері реалізації прав громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля, зокрема правильне визначення цілей, завдань і функцій гілок влади (їх посадових осіб) стосовно захисту людини, землі, води, повітря від негативних чинників, реалізація реформи адміністративного права та адміністративної реформи, потребують комплексного вирішення шляхом приведення конституційних і законодавчих положень у відповідність до потреб людини та принципів правової держави, що безпосередньо впливає зі змісту ст. ст. 1, 3, 50 Конституції України та приписів Всесвітньої Хартії природи. На наше глибоке переконання, реалізація конституційних приписів можлива за умов прийняття нової редакції Закону України «Про захист довкілля», який ґрунтуватиметься на інших, відмінних від чинного ЗУ, положеннях.

Нормативно-правові потреби суспільного буття, відповідно до ст. 50 Конституції України, потребують кардинальної зміни законодавчих положень у напрямі розмежування понять «захист об'єктів довкілля від негативних чинників» і «охорона ресурсів надр та об'єктів довкілля, які використовуються як природні ресурси», що підтримується фахівцями

ми з питань економіки, якими наголошується «необхідність створення принципово нової системи управління й регулювання у сфері природокористування та природоохорони» [2, п. 11.1]; скасування наданих органу «охорони середовища» прав щодо здійснення дозвільних функцій у сфері використання надр і природних ресурсів; відомчих «екологічних нормативів», замість державних санітарно-гігієнічних; реформування численних, дублюючих одне одного ОБВ та ОМС у сферах державного управління та державного контролю шляхом створення національної організації захисту об'єктів довкілля від негативних чинників (далі – НОЗД) та національної організації з використання об'єктів довкілля й надр, які виконуватимуть роль єдиної координауючої служби захисту об'єктів довкілля від негативних чинників.

Проведення вищезазначених заходів може бути можливим тільки за умов конкретизації адміністративних процедур, найголовнішою складовою яких є визначеність функцій, обов'язків і відповідальності посадових та службових осіб за неналежне виконання або невиконання ними обов'язків, спричинення шкоди публічним або приватним інтересам. Тобто, трансформація законодавчих положень, у тому числі й визначення цілей і завдань адміністративних (виконавчих) органів, потребує відповідної зміни чинних конституційних положень шляхом наділення посадових і службових осіб ОБВ конкретними функціями, обов'язками й відповідальністю. Зазначене має прямий зв'язок із необхідністю внесення певних змін у Конституцію України (зокрема це стосується ст. 56 і положень розділу VI) та ЗУ «Про Кабінет Міністрів», які, на відміну від досвіду Франції, у першому випадку взагалі не містять положень щодо кримінальної відповідальності членів Уряду, в іншому – посилюються на їх «солідарну відповідальність».

Відповідно до зазначеного, орієнтуючись на вимоги ст. 66 Конституції України й урахуовуючи, що встановлені у статтях санкції (попередження, штраф) є спотворенням обов'язку відшкодування шкоди об'єктам довкілля, убачається за доцільне доповнити ст. 242-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення обов'язком відшкодування шкоди, розмір якої був би адекватним спричиненій об'єктам довкілля шкоди. Водночас убачається доцільним переглянути положення матеріальних норм, у яких стосовно об'єктів довкілля застосовується термін «збитки».

З огляду на необхідність удосконалення діяльності органів виконавчої влади нами пропонується внесення змін і доповнень у Конституцію України, зокрема ст. 6 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 6. Забезпечення реалізації публічних та приватних інтересів є обов'язком державної влади, яка здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову.

Виконання органами законодавчої, виконавчої та судової влади функцій і обов'язків держави здійснюється в установлених цією Конституцією межах, відповідно до законів України».

Ст. 8 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 8. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах принципів верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти, що частково або повною мірою суперечать приписам Конституції України, уважаються частково або повною мірою неконституційними.

Закони набирають чинності й можуть бути опублікованими за умов визнання їх Конституційним Судом України такими, що відповідають Конституції України.

Норми Конституції України є нормами прямої дії.

Звернення до суду для захисту публічних і приватних інтересів безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Ніхто не може бути змушений робити те, що не передбачено законодавством»;

Ст. 19 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 19. Діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади, їх представників здійснюється лише на підставі, у межах обумовлених Конституцією функцій і в спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

Невиконання або неналежне виконання Конституції України, Законів України, дії та акти, що призвели до порушення публічних і приватних інтересів, спричинення майнової та моральної шкоди кваліфікуються як злочини або інші правопорушення на момент їх скоєння».

Ст. 56 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 56. Посадові та службові особи державних органів і місцевого самоврядування несуть персональну кримінальну й цивільну відповідальність за дії (акти), що скоєні ними при виконанні своїх функцій.

Кожен має право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди за рахунок посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, завданої їм незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю при здійсненні ними своїх повноважень».

Убачається, що головною метою проекту ЗУ «Про захист довкілля» має бути таке: а) захист людини, землі, води, атмосферного повітря, флори та фауни від впливу негативних чинників шляхом запобігання їм і ліквідації їх; б) нагляд за відтворенням лісів та рекультивацією земель; відновленням природного стану водних ресурсів; мінімізацією шкідливого впливу технологічних процесів добування природних ресурсів на здоров'я людини; в) забезпечення природного стану ландшафтів, природних комплексів, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України; г) передача НОЗД у судові органи матеріалів щодо фактів спричиненої шкоди довкіллю з одночасним обґрунтуванням розміру спричиненої шкоди, що узгоджується з вимогами ст. ст. 50, 66 Конституції України; д) забезпечення неухильного застосування, дотримання та виконання правил захисту об'єктів довкілля від негативних чинників у всіх сферах виробничо-господарської та приватної діяльності тощо.

Передбачається, що проект ЗУ «Про захист довкілля» має охопити функції й завдання НОЗД, ОДВ і ОМС; процедурні аспекти діяльності цих органів, уключаючи обов'язки їх посадових і службових осіб; обов'язки посадових і службових осіб підприємств, установ та організацій; обов'язки фізичних осіб; відповідальність перелічених осіб тощо.

Нова редакція ЗУ потребує такого: переосмислення в частині застосування поняття «понад допустимі рівні», яким виправдовується дозвільна система щодо отруйних скидів і викидів; корінної зміни сутності економічного механізму, в основі якого лежить механізм отруєння довкілля за мізерну плату та такої самої за розміром штрафної системи покарання, що у своїй сукупності не може сприяти відновленню отруєних земель, водоймищ, атмосферного повітря та втраченого людиною здоров'я.

Оскільки застосування в сільськогосподарському виробництві «без принципу економічного механізму» отрутохімікатів, ГМО, ГМР і ГМТ призвело до вкрай негативного стану земельних угідь і водних ресурсів, вважаємо, що одним із напрямів діяльності НОЗД повинен бути також і нагляд за діяльністю Міністерства аграрної політики та продовольства України й виробників сільськогосподарської продукції.

Переосмислення державної та правової політики у сфері сільськогосподарського виробництва має бути здійснено шляхом відмови від застосування отрутохімікатів і якнайшвидшого переходу до виробництва безпечної для життя та здоров'я людини сільськогосподарської продукції, зокрема це стосується й безпечного захисту рослин. Тобто, наявна

проблема в контексті із захистом довкілля від негативних чинників потребує прийняття ЗУ «Про органічне виробництво сільськогосподарської продукції, маркування її та продуктів харчування», який урахував би найкращі традиції зарубіжного досвіду. У зв'язку із зазначеним, потребується перегляд доцільності існування ЗУ «Про пестициди і агрохімікати» та ЗУ «Про карантин рослин».

Передбачається, що серед головних функцій НОЗД мають бути визначені такі: запобігання спричиненню шкоди довкіллю від негативних факторів, у тому числі й при веденні робіт, пов'язаних із використанням її об'єктів і ресурсів надр; ліквідація наслідків спричиненої довкіллю шкоди; створення й ведення єдиного державного реєстру джерел скидів і викидів, виробників відходів та місць заховання відходів, суб'єктів господарської діяльності, які мають ліцензію на збирання й заготівлю відходів тощо; забезпечення виконання з боку юридичних і фізичних осіб установлених законом вимог у галузі захисту довкілля; забезпечення рекультивації земель, відновлення лісів, очищення та знезараження вод тощо; притягнення до відповідальності винних у спричиненні шкоди довкіллю; обов'язок виявлення фактів спричинення шкоди об'єктам довкілля, підготовки матеріалів для передачі в судові органи та обґрунтуванням розміру збитків тощо (як ми вже відзначали, методики мають бути визначені на законодавчому рівні); НОЗД є координуючим національним органом у сфері розробки наукових методик стосовно захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, у тому числі й методик відшкодування шкоди; створення нових процесів, пристроїв, систем чи методів у відновленні природного стану об'єктів довкілля тощо; сприяння дотриманню юридичними та фізичними особами стандартів, норм і правил у галузях: а) захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, б) екологічного ведення сільськогосподарського виробництва.

Основним економічним стимулом захисту довкілля, відповідно до запропонованого проекту, має бути таке:

- майнова відповідальність, тобто повинен бути створений дійсний і реальний механізм майнового впливу на винних осіб за спричинення шкоди, розроблення методик її відшкодування, унесення відповідних змін у чинні законодавчі акти щодо майнової відповідальності юридичних та фізичних осіб за спричинення шкоди об'єктам довкілля;

- реальні з урахуванням досвіду зарубіжних країн і докладно визначені ЗУ «Про захист довкілля» стимули щодо впровадження підприємствами, установами, організаціями й фізичними особами очисних пристроїв та установ, безпечної для довкілля утилізації відходів, здійснення рекультивації земель, упровадження маловідходних, енерго- й ресурсозберігаючих технологій, нетрадиційних видів енергії тощо;

- створення за рахунок коштів державного бюджету (за рахунок коштів платників податків) і коштів, що стягуються з винних осіб, єдиного державного фонду захисту довкілля, який дав би змогу здійснення реальних заходів щодо запобігання та ліквідації наслідків впливу негативних факторів; не використані у звітному році кошти фонду вилученню не підлягають, переходять на наступний рік і використовуються на цілі, передбачені цим фондом;

- нові форми та методи адміністрування податків, тягар яких не має бути перекладений на громадян.

Висновки. Отже, підсумовуючи все вище викладене, убачається, що запропонована структура захисту й охорони довкілля під безпосереднім контролем Президента України як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина й Кабінету Міністрів України дасть змогу реально поліпшити стан довкілля і зберегти національні багатства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 7. – С. 11–17.
2. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / [С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін.]. – К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.