



УДК 342.6:504

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ ДОВКІЛЛЯ

Василенко Л.П., к. ю. н., доцент
кафедри правознавства
Житомирський національний агроекологічний університет

Стаття присвячена дослідженню законодавства України та Російської Федерації у сфері правового регулювання діяльності державних органів з питань захисту об'єктів довкілля. Проведено порівняльно-правовий аналіз нормативно-правової бази. Досліджуються питання щодо рецепції права Російської Федерації.

Ключові слова: рецепція, нормативно-правове регулювання, діяльність державних органів, захист об'єктів довкілля.

Статья посвящена исследованию законодательства Украины и Российской Федерации в сфере правового регулирования деятельности государственных органов по вопросам защиты объектов окружающей среды. Проведен сравнительно-правовой анализ нормативно-правовой базы. Исследуются вопросы рецепции права Российской Федерации.

Ключевые слова: рецепция, нормативно-правовое регулирование, деятельность государственных органов, защита объектов окружающей среды.

Vasylenko L.P. LEGAL BASIS OF THE STATE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION FACILITIES

To research the laws of Ukraine and the Russian Federation in the field of legal regulation of public authorities on environmental protection facilities. A comparative legal analysis of the legal framework. The problems regarding reception law of the Russian Federation.

Key words: reception, legal regulation, activities of state bodies, environmental protection facilities.

Постановка проблеми. Зарубіжний досвід правового регулювання діяльності державних органів у сфері захисту об'єктів довкілля може бути необхідним інструментом розвитку вітчизняної правової системи. Правова акультурація, як інструмент вдосконалення права, дозволить оцінити власний досвід правового життя, знайти можливість удосконалити окремі елементи своєї правової системи, наповнюючи їх новим змістом.

Ступінь розробленості. Теоретичним підґрунтям статті стали наукові праці таких учених, як: В. Авер'янова, О. Підопригори, В. Ларина, Р. Мнацаканян, І. Честіна, Л. Бірюкова та інших. Але незважаючи на багато наукових досліджень з питань правового регулювання діяльності державних органів у сфері захисту об'єктів довкілля, усе ж менше уваги приділялося аналізу зарубіжного досвіду у цій сфері, а саме: порівнянню законодавства України та Російської Федерації.

Мета статті полягає в аналізі зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності державних органів у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та їх охорони у якості природних ресурсів на прикладі Росії для того, щоб з'ясувати можливість запозичення Україною положень законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи аналіз зарубіжного досвіду пра-

вового регулювання діяльності державних органів у сфері захисту об'єктів довкілля, насамперед необхідно з'ясувати, що слід розуміти під терміном «рецепція». Рецепція – це процес запозичення однією державою більш розвиненого права іншої держави [1]. ВРЕ під поняттям «рецепція» розуміє запозичення й пристосування більш розвинених правових форм до умов якої-небудь країни права, виробленого в іншій державі або в попередню історичну епоху.

Автори підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» [2, с. 24-27] відзначають, що рецепція права підтверджується фактами появи в адміністративному праві України нових інститутів, зокрема, адміністративної юстиції, управлінських послуг, адміністративного договору тощо. Вони також відзначають, що поява таких нових інститутів «свідчить про наявність певних ознак рецепції духу, ідей, головних засад та окремих положень публічного права, що сформувалося під впливом західної традиції права».

О. А. Підопригора та Є. О. Харитонов відзначають, що метою і кінцевим результатом рецепції є «створення на існуючій базі чогось нового» у сфері права, культури тощо. Поняття «рецепція», на думку авторів, досить близьке до категорії «правова акультурація», під якою розуміють щеплення однієї правової системи до ін-

шої. Однак, на відміну від акультурації (обмежується якимось одним інститутом або навіть нормою), рецепція є глобальним явищем [3, с. 127].

З огляду на зазначене, зарубіжний досвід правового регулювання діяльності державних органів у сфері захисту об'єктів довкілля може бути необхідним інструментом розвитку вітчизняної правової системи. Правова акультурація, як інструмент вдосконалення (модернізації) права, дозволить оцінити власний досвід правового життя, знайти можливість удосконалити окремі елементи своєї правової системи, наповнюючи їх новим змістом.

Фактично до 24 жовтня 1990 р. на території України забезпечувалось верховенство законів СРСР. Угодою про створення СНД було констатовано, що СРСР, як суб'єкт міжнародного права і геополітична реальність, припиняє своє існування. Договірні сторони домовились про те, що вони гарантуватимуть своїм громадянам права і свободи відповідно до загальновідомих міжнародних норм про права людини (ст. 2). Зазначене знайшло відображення в Угоді про взаємодію в галузі екології та охорони середовища та Рекомендаційному акті «Про принципи екологічної безпеки в державах співдружності». Цими документами було встановлено, що основним принципом забезпечення екологічної безпеки держави мають вважати пріоритет безпеки для життя й здоров'я особистості й суспільства в цілому; з метою забезпечення поставлених цілей вважати за доцільне створення та підтримку спеціальних сил і засобів, необхідних для попередження екологічних катастроф, нещасть, аварій і ліквідації їх наслідків; гармонізацію прийнятих ними природоохоронних законодавчих актів, екологічних норм і стандартів тощо.

Закон РФ «Об охране природы в РСФСР» від 27 жовтня 1960 р. [4] втратив чинність на підставі п. 6 постанови ВР РФ «О порядке введения в действие Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» від 19 грудня 1991 р. [5]. Завданнями природоохоронного законодавства закон 1991 р. визначив: регулювання відносин у сфері взаємодії суспільства і природи; запобігання шкідливого впливу господарської та іншої діяльності, оздоровлення й поліпшення якості навколишнього середовища, зміцнення законності і правопорядку (ст. 1). Найменування законодавчого акту свідчить, що його метою є охорона навколишнього природного середовища, в той же час його положення говорять за те, що громадяни мають право на захист від «несприятливого впливу навколишнього природного середовища»

(при цьому упускається той факт, що потерпають саме людина та об'єкти довкілля від негативних факторів) [5, с. 11]. Таке право реалізується абстрактним наданням «кожному реальних возможностей для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды» ... Так само, як і ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», закон РФ передбачає економічний механізм охорони навколишнього природного середовища (ст. 15-24), шляхом встановлення платежів за викиди й скиди забруднюючих речовин у довкілля. Стаття 15 закону РФ майже повністю копіює положення ст. 41 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища». Слід відзначити, що законодавець РФ, продовжуючи пострадянські традиції, не вважає доречним введення у правове поле інститутів обов'язку та відповідальності посадових осіб ОБВ, а тому наділяє органи виконавчої влади всіх рівнів тільки компетенцією та повноваженнями.

Так, в компетенцію Уряду РФ у галузі охорони середовища, зокрема входять: встановлення порядку розробки і затвердження нормативів викидів і скидів отруйних речовин у довкілля, лімітів використання природних ресурсів, розміщення відходів; встановлення порядку визначення плати за отруєння довкілля, розміщення відходів тощо (ст. 6). В компетенцію республік у складі РФ, автономної області, автономних округів, зокрема, входить встановлення диференційованих ставок плати за викиди й скиди отруйних речовин; керівництво екологічною службою; державний екологічний контроль, прийняття рішень про обмеження, призупинення діяльності об'єктів, які «шкідливо впливають» на довкілля (ст. 8). В компетенцію країв, областей входять, зокрема, державний екологічний контроль, прийняття рішень про обмеження, призупинення, припинення діяльності об'єктів, що не відповідають вимогам природоохоронного законодавства; заборона будівництва «екологічно шкідливих об'єктів»; надання дозволів на викиди і скиди отруйних речовин, складування й поховання відходів (ст. 9).

Як відзначають дослідники В. Ларін, Р. Мнацаканян, І. Честін, Є. Шварц, «... дублювання компетенції в тексті закону знайшло найбільше вираження в декларованих повноваженнях усіх без винятку органів влади координувати природоохоронну діяльність органів державного управління» [6, с. 90].

Так само, як і в Україні, у РФ діють спеціально уповноважені державні органи у галузі охорони середовища (ст. 7). Обов'язки



та відповідальність посадових та службових осіб спеціальних органів – законом не встановлені. В їх компетенцію, зокрема входять видача дозволів на: поховання (складування) промислових, комунально-побутових і інших відходів, викиди, скиди та викиди отруйних речовин у довкілля; обмеження або призупинення діяльності підприємств, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням природоохоронного законодавства, з перевищенням лімітів викидів і скидів отруйних речовин; подання позовів про відшкодування збитків за порушення природоохоронного законодавства (не за спричинення шкоди довкіллю!); складання протоколів і розгляд справ про адміністративні правопорушення у галузі охорони довкілля.

Автори праці «Законность в Российской Федерации» В. Д. Єрмаков, О. П. Бедний, даючи оцінку законності у сфері охорони довкілля, відзначають, що аналіз екологічного законодавства свідчить про те, що майже 30% правових норм носять декларативний характер, відсутні механізми їх реалізації [7, с. 85]. Не сприяє укріпленню законності у сфері екології розпливчастість норм у природоресурсових законах і інших законодавчих актах [7, с. 84]. Спостерігається тенденція до збільшення прийняття незаконних підзаконних актів. Так, органами прокуратури їх було виявлено в 1991 р. – 690, в 1992 р. – 1915, в 1993 р. – 1376, в 1994 р. – 2112, в 1995 р. – 2234, в 1996 р. – 2122. Означеному сприяє не тільки правовий нігілізм, який у значній мірі має місце в різних ланках владних структур і органів управління, але й негативна якість законодавчих актів [7, с. 87]. Спеціально уповноважені органи по контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища перетворились в інформаційно-консультативні служби при ОБВ, нерідко самі покривають екологічних правопорушників, а також ухвалюють власні незаконні рішення [7, с. 87].

Л. В. Бірюков [8] пише, що встановлений законодавством РФ економічний механізм захисту довкілля сприяє тому, що численні іноземні компанії освоюють територію РФ з метою поховання радіоактивних матеріалів і високотоксичних відходів, створення небезпечних виробництв, впровадження отруйних технологій, увезенню сміття тощо (що власне здійснюється і в Україні). Це обумовлено їх прагненням уникнути додаткових витрат на виконання жорстких нормативів екологічної безпеки у своїх країнах і тим самим знизити власні витрати виробництва. Окрім цього, більшість російських виробничих підприємств включає витрати на природоохоронні заходи в собівар-

тість продукції, ухиляючись тим самим від реального захисту довкілля (аналогічно і в Україні). Узагальнюючи недоліки, автор поділяє їх на дві групи: юридичного характеру та структурологічного. До першої групи автор відносить: загальну недосконалість законодавства про захист довкілля, перенасиченість відсильними нормами, неузгодженість між актами й нормами, нечіткі формулювання норм, що дають можливість різночитань і вільного тлумачення; законодавче регулювання захисту довкілля орієнтоване на ліквідацію вже виниклих негативних наслідків виробничої, господарської й іншої діяльності, а не на їхнє попередження; до другої групи: відсутність належної уваги до проблеми на державному рівні; неефективність діяльності контролюючих органів; недосконалість системи державних органів спеціального управління в галузі захисту довкілля й природокористування; непослідовність у реалізації законодавчо закріпленого принципу розмежування контролю-наглядових і господарсько-розпорядчих функцій (що має місце і в Україні); відсутність ефективного механізму участі громадськості у сфері захисту довкілля й взаємодії з державними органами.

Останнє має пряме відношення до того факту, що РФ відмовилась від підписання Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (м. Орхус (Данія), 25 червня 1998 р.). В той же час відповідно до закону РФ «Про державну таємницю» відомості про стан довкілля та заходи щодо його захисту не можуть бути засекречені й стати об'єктом державної таємниці (ст. 7).

В. Д. Єрмаков і О. П. Бедний вказують, що за експертними оцінками порядку 60-70% від загального обсягу природоохоронних заходів регулюються нормами економічної відповідальності, які виражаються, головним чином, у формі обов'язкових платежів за отруєння довкілля (у тому числі й понадлімітне) тощо [7, с. 88]. Як висновок, рівень правового забезпечення відповідальності за спричинення шкоди довкіллю не відповідає масштабам цієї проблеми. Норми, що регулюють питання економічної відповідальності, встановлюються в основному підзаконними документами, в яких вузьковідомчі інтереси нерідко переважають над екологічними, чим відверто порушуються інтереси проживаючого на даній території населення. Існуюча прогалина у законодавстві щодо відсутності розмежування понять «збитки» та «втрати» не сприяє захисту об'єктів довкілля [7, с. 90]. Аналогічне становище і в Україні.

Дослідження В. Д. Єрмакова і О. П. Бедного свідчать про те, що отруєння довкілля призвело до щорічної загибелі кількох сотень людей на території РФ та погіршення здоров'я мільйонів громадян держави. 15% території є зоною, де життя людини унеможлиблюється. 85% населення дихають повітрям, забрудненим значно вище граничних допустимих концентрацій. Кожен другий мешканець Росії використовує для пиття воду, що не відповідає санітарно-гігієнічним вимогам. Медико-біологічні дослідження свідчать, що понад 80% злоякісних пухлин виникає внаслідок отруєння довкілля. 90-95% захворювання органів дихання і 30-40% захворювань загального характеру обумовлено отруєнням довкілля. Кожна 10-а дитина народжується з вродженими аномаліями тощо [7, с. 83].

20 грудня 2001 р. Державна дума РФ прийняла Федеральний закон «Об охоране окружающей среды» [9]. Як ми бачимо, з найменування закону вилучено термін «природного», при цьому ст. 1 закону вказує, що «навколишнє середовище – сукупність компонентів природного середовища, природних і природно-антропогенних об'єктів, а також антропогенних об'єктів». Тобто, відтепер закон має на меті й охорону антропогенних об'єктів, замість захисту об'єктів довкілля від антропогенної дії об'єктів, за рахунок яких здійснюється отруєння довкілля. За своєю глибинною сутністю закон не змінився. Якщо попередній закон передбачав розділ щодо «економічного механізму охорони навколишнього природного середовища», то нова редакція, передбачаючи «економічне регулювання у сфері охорони навколишнього середовища», залишила сутність нового за назвою розділу у редакції закону 1991 р.: так, замість речення, яке передбачало встановлення нормативів плати за скиди і викиди отруйних речовин, нова редакція передбачає, що «Негативний вплив на навколишнє середовище є платним» (ст. 16). Інші положення щодо надання податкових і інших пільг за своїм абстрактним змістом не відрізняються від попередньої редакції закону.

Державний контроль у галузі охорони середовища здійснюється федеральними ОВВ та ОВВ суб'єктів РФ (ст. 65). Стаття 66 закону присвячена правам, обов'язкам і відповідальності державних інспекторів у галузі охорони середовища. Обов'язками інспекторів визначено: попередження, виявлення та припинення порушень законодавства в галузі охорони навколишнього середовища. В той же час, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що допустили порушення законодавства в галузі охорони навколишнього середовища, –

визначено правом. Незважаючи на те, що у найменуванні статті є посилання на відповідальність інспекторів – її зміст не підтверджує цього.

Починаючи з 2009 р. у РФ діють «Правила здійснення державного контролю в галузі охорони навколишнього середовища (державного екологічного контролю)» [10]. Державний екологічний контроль покладений на ФС по нагляду у сфері природокористування та органи, які уповноважені вищими виконавчими органами державної влади відповідних суб'єктів РФ на здійснення державного екологічного контролю (п. 4). Тобто, пріоритет надається не захисту довкілля, а, як і за часів тоталітарного режиму, – інституту природокористування. Обов'язки посадових та службових осіб правилами не передбачені, положення щодо їх відповідальності за невиконання або неналежне виконання «функцій по здійсненню державного екологічного контролю» обмежуються абстрактними посиланнями, що вони несуть встановлену законом відповідальність (п. 20). Такі положення ґрунтуються на конституційних приписах [11, с. 53], відповідно до яких «Кожний має право на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадових осіб». Тобто, за змістом і суттю це є аналогією ст. 56 Конституції України. Наявність таких спільних ознак свідчить про спільність інтересів влади щодо звільнення чиновництва від відповідальності.

Стаття 23.29 КоАП РФ обумовлює перелік посадових осіб, яким надано право розглядати справи про адміністративні правопорушення, але не за спричинення шкоди довкіллю, а за порушення законодавства. В їх числі: головний державний інспектор РФ по охороні природи, його заступники; старші державні інспектори РФ по охороні природи; державні інспектори РФ по охороні природи; головні державні інспектори РФ по охороні природи в зоні своєї діяльності, їх заступники; старші державні інспектори РФ по охороні природи в зоні своєї діяльності; державні інспектори РФ по охороні природи в зоні своєї діяльності; головні державні інспектори суб'єктів РФ по охороні природи, їх заступники; старші державні інспектори суб'єктів РФ по охороні природи; державні інспектори суб'єктів РФ по охороні природи; головні державні інспектори по охороні природи в зоні діяльності відповідних міських, міжрайонних, районних природоохоронних структур у складі територіальних органів ФОВВ, уповноважені в галузі охорони навколишнього середовища, їх заступники; державні інспектори по охороні природи в зоні діяль-



ності відповідних міських, міжрайонних, районних природоохоронних структур у складі територіальних органів ФОВВ, уповноваженого в галузі охорони навколишнього середовища.

Слід також відзначити, що з 2004 р. у РФ функціонує не менш численна ФС з екологічного, технологічного і атомного нагляду, яка також діє у складі Міністерства природних ресурсів і екології РФ і дублює діяльність ФС по нагляду у сфері природокористування.

Зазначимо, що у період з 1994 р. по 2001 р. система федеральних органів виконавчої влади реформувалася сім разів. Аналітичні дослідження свідчать, що станом на 1991 р. державний апарат СРСР складав 84 міністерств та комітетів, в яких працювало 43,8 тис. державних службовців; при цьому апарат РРФСР складав близько 15 тис. У 1993 р. в апараті органів державної влади РФ вже нараховується 921,6 тис. службовців, що на 29% перевищує чисельність усього апарату СРСР у 1991 р. [12].

За даними Росстату, загальна чисельність працівників органів державної влади й місцевого самоврядування виросла в 2004 році на 1,1% і склала 1314,2 тис. чоловік (без урахування Міноборони Росії, МВС Росії, інших органів, що забезпечують правопорядок і охорону безпеки держави). За 10 років загальна чисельність працівників державної влади збільшилася на 31% [13]. Можна зробити висновок, що чисельність органів державної влади та їх посадових осіб превалює над необхідністю здійснення реального захисту об'єктів довкілля від негативних чинників у складі єдиної національної організації.

Закінчуючи огляд законодавчого регулювання РФ у сфері захисту довкілля (охорони), доцільно відзначити міркування С. А. Боголюбова, який акцентує, що державою центр уваги перенесений на обов'язки, «у тому числі екологічні, і не стільки держави, скільки громадян» [14].

Аналіз законодавства України та Російської Федерації у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників дає підстави зробити наступні висновки: російське законодавство і понині ґрунтується на збереженні пріоритетів пострадянського часу. Вони відображають домінування природно-ресурсового напрямку над завданнями захисту людини та об'єктів довкілля від негативних чинників, потреб функціонування державного апарату управління, створення умов для «зручного» (з точки зору чиновників) адміністрування.

Висновок. Дослідження свідчить, що рецепція права Російської Федерації у сфері охорони навколишнього природного сере-

довища є неприйнятною, фрагментарні заходи стосовно удосконалення вітчизняного законодавства у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та їх охорони у якості природних ресурсів, – не спроможні вирішити існуючі проблеми у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та охорони об'єктів довкілля, які використовуються в якості природних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Вид-во «Юрид. Думка», 2004. – 584 с.
3. Підпригоро О. А. Римське право: [підручник] / О. А. Підпригоро, С. О. Харитонов. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 512 с.
4. Об охране природы в РСФСР: закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 27 октября 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1960. – № 40. – Ст. 586.
5. О порядке введения в действие Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»: постановление Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 10. – Ст. 457.
6. Охрана природы России: от Горбачева до Путина / В. Ларин, Р. Минакаканян, И. Честин, Е. Шварц. – М.: КМК, 2003. – 416 с.
7. Законность в Российской Федерации. / В. Д. Ермаков, О. П. Бедний. – М.: Спарк, 1998. – 215 с.
8. Бирюков Л. В. Краткий обзор общего состояния правовой сферы в области экологии / Л. В. Бирюков // Экологический вестн. – 2004. – № 2.
9. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 20 декаб. 2001 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
10. Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля): постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/>.
11. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [по состоянию на 30 декабря 2008 г.] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
12. Бойков Б. Э. Профессиональная культура и этика государственных служащих / Б. Э. Бойков // Социология власти: информ.-аналит. бюлеть. – 1997. – № 4-5.
13. Дані Росстату [Електронний ресурс] // Сайт інформаційного агентства РосБалт. – Режим доступу: <http://www.rosbalt.ru/20>.
14. Боголюбов С. А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан / С. А. Боголюбов // Журн. российского права. – 2005. – № 7.