

Василенко Л.П.

Кандидат юридичних наук

Старший викладач кафедри «Правознавство»

Житомирського національного агроєкологічного університету

ЗМІСТ ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Згідно з Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" [1] змістом діяльності органів виконавчої влади є здійснення управління в галузі охорони навколишнього природного середовища (ст. 16 - реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів) та державного контролю у зазначеній галузі (ст. 35). Важливо зауважити, що функції управління та державного контролю у галузі захисту довкілля дублюються численними органами (ст. 16, 19, 20, 20-1, 20-2, 20-3, 35), що за висловленням академіка А.Н. Несмеянова (1951-1961р.р. - президент АН СРСР) [2] є розпорощенням обов'язків з охорони природи між роз'єднаними в організаційному відношенні інституціями. Вихід з цієї ситуації відомий вчений вбачав у посиленні державного контролю в цій галузі, зокрема шляхом створення єдиної системи органів по охороні природи.

Визначення змісту діяльності виконавчих органів на мою думку має ґрунтуватися на принципах, обумовлених Всесвітньою Хартією природи (слід утримуватися від скидів та викидів отруйних та забруднюючих речовин у природні системи; якщо такі дії є неминучими, вони повинні очищатися в тих місцях, де вони виробляються, з використанням найбільш досконалих засобів; повинні прийматися особливі запобіжні заходи з метою не допущення скидання радіоактивних або токсичних відходів) тощо [3, п. 12]. Тобто, складовою державного контролю, як сукупності специфічних адміністративних процедур, є обов'язок виявлення таких фактів та прийняття відповідних заходів, з метою реалізації конституційних гарантій щодо забезпечення безпечного для життя і здоров'я людини довкілля.

У правовій державі публічна адміністрація повинна бути наділена обов'язками і, відповідно – відповідальністю за їх неналежне виконання або невиконання, але це не спостерігається у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища". Застосований ним термін "охорона" не дає можливості ототожнити його з поняттям "захист об'єктів довкілля від негативних факторів", що в цілому суперечить ст. 50 Конституції України: "Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля...", зміст якої мав би визначити сутність напрямку цілей та завдань органів виконавчої влади, обов'язків та відповідальності їх посадових та службових осіб. Не містить таких положень і ч. 2 ст. 35 Закону України "Про охорону

навколишнього природного середовища", яка наводить зміст державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища. Так само не містить цих положень і ст. 20-2 вище названого закону, якою обумовлюється компетенція спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

З змісту Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", зокрема п. "а" ч. 1 ст. 20 та ст. 20-2 випливає, що комплексне управління та державний контроль здійснюється центральним органом виконавчої влади у двох полярних за своєю сутністю галузях - охорона об'єктів довкілля, за відсутності обов'язків; наявність дозвільних функцій щодо охоронюваних об'єктів довкілля, за повної відсутності відповідальності.

Згідно з ст. 68-1 Конституції Франції 1958 р. (розд. X) члени Уряду несуть кримінальну відповідальність у судовому порядку за дії (акти), що скоєні ними при виконанні своїх функцій [4]. В той же час, ми маємо можливість констатувати, що обов'язок відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування перекладений на державу або органи місцевого самоврядування [5, ст. 56], що суперечить принципу персональної юридичної відповідальності, поняттю правової держави [5, ст. 1], принципам верховенства права [5, ст. 8]. Варто зауважити, що обумовлене Конституцією (розд. II) поняття "рівність" стосовно обов'язків та відповідальності поширюється тільки на пересічених громадян України.

З огляду на вищевикладене доцільно зробити висновок, що наділення органів виконавчої влади функціями управління та контролю, за відсутності обов'язків та відповідальності, є наслідком розуміння адміністративного права виключно як "управлінського" права, яке і досі домінує в юридичній науці та практиці (у чинному законодавстві), на що звертав увагу В.Б. Авер'янов [6, с. 13].

Відомий французький адміністративіст Г. Бребан відзначає, що обов'язки можна розглядати у двох основних аспектах: в аспекті принципу законності, тобто зв'язаності апарата управління законом, і в аспекті принципу відповідальності, оскільки у випадку заподіяння збитку, особливо внаслідок провини або недоглядів по службі, винні зобов'язані відшкодувати збиток [7, с. 169]. Наведені принципи, як зазначає автор, мають причинний зв'язок з іншим принципом, який їх доповнює: це принцип юрисдикційного контролю, оскільки ефективність моральних вимог краще забезпечується в тому випадку, якщо за неякісне виконання обов'язків передбачені санкції. Автор акцентує увагу на тому, що обов'язки та відповідальність посадових та службових осіб державної адміністрації є невід'ємною складовою адміністративних процедур у французькому адміністративному праві [7, с. 197-199].

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" завданням законодавства, зокрема визначає необхідність запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на об'єкти довкілля (ст. 1),

але ст.ст. 20, 20-1, 20-2, 20-3 цього ж закону, які визначають компетенцію спеціально уповноважених державних органів управління в галузі екології та природних ресурсів, охорони середовища та використання природних ресурсів обходять стороною такі важливі аспекти. Положення про Державну екологічну інспекцію в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі так само не містить таких відомостей [8, п. 5].

Виходячи з конституційних положень, що Україна є правовою та соціальною державою, та враховуючи приписи статті 3 Конституції України (вважаю, що вона підлягає викладенню у іншій редакції: "Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком представників державної адміністрації. Вони несуть персональну юридичну відповідальність за порушення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб") не важко зробити висновок, що наука адміністративного права дотримання проголошених гарантій щодо правової держави має пов'язувати в першу чергу з діяльністю посадових та службових осіб органів виконавчої влади, яка має базуватися на чітко визначених засадах адміністративних процедур, в яких найважливіше місце повинні посідати питання чіткого визначення обов'язків та відповідальності представників гілок влади, на яких лежить обов'язок відповідати за реалізацію конституційних приписів.

На мою думку, проблема питань правового регулювання змісту організації та діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту об'єктів довкілля може бути усунена шляхом встановлення таких напрямів діяльності спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів: запобігання спричиненню шкоди довкіллю від негативних факторів, в тому числі й при веденні робіт, пов'язаних із використанням її об'єктів та ресурсів надр; ліквідація наслідків завданої довкіллю шкоди; забезпечення виконання з боку юридичних та фізичних осіб встановлених законом вимог у галузі захисту довкілля; притягнення до відповідальності винних у завданні шкоди довкіллю.

Список використаних джерел:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 41. – Ст. 546.
2. Здир Я. А. О роли государственных инспекций в обеспечении социалистической законности в государственном управлении // Советское государство и право. -1964. - № 11. - С. 56 – 65.
3. Всемирная Хартия природы Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2.- М. : БЕК, 1996. - С. 132-135.
4. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года (С изменениями, внесенными 22 февраля 1996 года) // Сайт Северо-Кавказской Академии

Государственной службы : <http://www.uristys.ru/>.

5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
6. Авер'янов В.Б. Нова доктрина адміністративного права // Право України, 2006, № 5. – С. 11-17.
7. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр. / Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. - М. : Прогресс, 1988. - 488 с
8. Положення про Державну екологічну інспекцію в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 4 листопада 2011 року № 429 // Офіційний вісник України. - 2011. - № 92. - Ст. 3359.