

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗМІСТУ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ГАЛУЗІ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ ДОВКІЛЛЯ

*Л.П. Василенко, асистент\**

*Житомирський національний агроекологічний університет*

*Досліджено питання змісту організації та діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля.*

*Досліджуються питання легалізації статусу спеціальних озброєних підрозділів у складі спеціально уповноважених органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.*

***Виконавча діяльність, правова держава, захист довкілля.***

Положення Конституції України, згідно з яким вона визначена демократичною, соціальною та правовою державою [1, ст. 1] дають підстави для твердження, що матеріальні норми чинного законодавства мають відповідати нормативно-правовим потребам суспільства. Іншими словами, закони, що приймаються повинні не суперечити вказаним конституційним положенням, а сукупність їх сутнісних характеристик мають реально задовольнити нормативно-правові потреби суспільства та приватних інтересів.

Згідно з Законом України (надалі ЗУ) «Про охорону навколишнього природного середовища» [2] змістом діяльності органів виконавчої влади (надалі ОВВ) 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). Державному контролю підлягають використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря тощо. Важливо зауважити, що функції управління та державного контролю у галузі захисту довкілля дублюються численними органами (ст. 16, 19, 20, 35), що за висловленням академіка А.Н. Несмеянова (1951 – 1961р.р. – президент АН СРСР) [3] є розпорошенням обов'язків з охорони природи між роз'єднаними в організаційному відношенні інституціями.

---

\*Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

Вихід з цієї ситуації відомий вчений вбачав у посиленні державного контролю в цій галузі, зокрема шляхом створення єдиної системи органів по охороні природи.

Великий тлумачний словник сучасної української мови [4] під терміном управління розуміє дію або адміністративну установу, що відає певною галуззю господарської, наукової, військової і т. ін. діяльності. Під контролем розуміють перевірку, з метою обліку діяльності кого-, чого-небудь тощо. Автори підручника «Адміністративне право України» державний контроль ототожнюють з методом дієвого способу забезпечення законності, сутність якого полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [5, с. 525].

За своєю природою облік – це дії щодо засвідчення, встановлення наявності або з'ясування кількості чого-небудь, що здійснюється за допомогою бухгалтерського обліку або системи спостереження та контролю за господарською діяльністю. Тобто, зміст загального, відомчого або надвідомчого контролю або перевірки не має спільних рис з протилежними за сутністю поняттями «охорона об'єктів довкілля» та «розпорядження охоронюваними об'єктами» (дозвільні функції), за умов, що чинне законодавство не дає пояснень що саме слід розуміти під природними ресурсами.

Здійснення захисту об'єктів довкілля (земля, вода, атмосферне повітря, флора та фауна) від негативних факторів або визначення змісту діяльності виконавчих органів, на нашу думку, має ґрунтуватись 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 [6, 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 ЗУ. 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 ОБВ, обов'язків та відповідальності їх посадових та службових осіб. Не містить таких положень і ч. 2 ст. 35

ЗУ, яка наводить зміст державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища. Так само не містить цих положень і п.п. «б» ч. 1 ст. 20 ЗУ, яким обумовлюється компетенція спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

З змісту ЗУ, зокрема положень п.п. «а» та «б» ч. 1 ст. 20 випливає, що комплексне управління та державний контроль 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 тощо) здійснюється спеціальними підрозділами, працівники яких наділяються правом носіння та застосування вогнепальної зброї (ч. 4 ст. 20). ЗУ не містить жодних пояснень щодо статусу таких формувань та статусу їх посадових та службових осіб, порядку застосування ними зброї тощо, що у своїй сукупності грубо порушує вимоги статей 1, 3, 8, 17, 19 Конституції України та не узгоджується з чинним законодавством, яке обумовлює діяльність озброєних формувань. Наприклад, ЗУ «Про державний кордон України» [7] обумовлює, що охорона Державного кордону України здійснюється Державною прикордонною службою [8, ст. 21], військовослужбовці та працівники якої можуть застосовувати зброю з метою виконання оперативно-службової діяльності. Іншою структурою на кордоні є митні органи, права їх посадових осіб щодо застосування спеціальних засобів та зброї деталізовані гл. 66 МКУ [9]. Зокрема, ним чітко визначені порядок зберігання, носіння та застосування посадовими особами митної служби України спеціальних засобів та вогнепальної зброї (ст. 423, 425, 426); при цьому МКУ прямо встановлює, що їх застосування здійснюється лише у випадках, передбачених цим Кодексом.

Таким чином, всупереч принципу верховенства права, встановленого ст. 8 Конституції, визначення аналогічних питань надане центральним органам виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища [10].

На нашу думку пояснення сутності змісту ч. 4 ст. 20 ЗУ криється у положеннях ч. 4 ст. 4 ЗУ, якою встановлено, що від імені народу України право розпорядження природними ресурсами здійснює Верховна Рада України (надалі ВРУ). Але аналіз тексту Конституції України, зокрема статей 13, 85 та 142 дають підстави для висновку, що наділення законом такими повноваженнями ВРУ не узгоджується з її змістом, або, іншими словами – конституційні положення не можуть тлумачитись довільно. Окрім цього, ч. 4 ст. 4 суперечить ч. ч. 1, 3 ст. 4, якою встановлено, що природні ресурси України є власністю народу України, який наділений виключними повноваженнями в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, які реалізуються як безпосередньо, шляхом проведення референдумів, так і через республіканські органи державної влади відповідно до законодавства України.

Невід'ємною складовою діяльності органів виконавчої влади слід вважати принцип законності або принцип забезпечення верховенства права. Наведений факт обмеження повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади або права здійснення адміністративних процедур по відношенню до інвесторів, що здійснюють свою діяльність на умовах угод про розподіл продукції, має причинний зв'язок з іншими порушеннями норм матеріального права. По-перше, це стосується п. «ж» ч. 1 ст. 20 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», яким встановлено, що порядок обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів поширюється на всіх суб'єктів підприємницької діяльності, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, по-друге – це грубо порушує вимоги ЗУ «Про угоди про розподіл продукції» [11, ч. 2. ст. 29], яким встановлено, що шкода, заподіяна довкіллю у зв'язку з діяльністю інвестора, пов'язаною з виконанням угоди про розподіл продукції, підлягає відшкодуванню (компенсації) в повному обсязі за рахунок інвестора, незалежно від плати за забруднення довкілля та погіршення якості природних ресурсів.

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що обсяг повноважень органів виконавчої влади не підлягає довільному тлумаченню. Визначення змісту організації та діяльності гілок влади у галузі захисту об'єктів довкілля повинно відповідати приписам Основного Закону, який декларує принципи правової держави – тобто держави, де забезпечується реальне народовладдя, гарантується принцип верховенства права, закони узгоджуються з принципами верховенства права, а їх зміст та направленість повинні сприяти справедливості та реалізації проголошеної «відповідальності перед Богом». На жаль, Основний Закон держави не містить чіткого поняття правової держави.

На нашу думку, правова держава – це така держава, в якій реально функціонує режим зв'язаності влади чітко обумовленими

обов'язками та відповідальністю, реалізація яких повинна забезпечувати законність та верховенство права, юридично захищати тим самим гарантовані Конституцією України законні інтереси та права фізичних та юридичних осіб.

Свого часу Б. А. Кистяківський наголошував, що основна ознака правової держави полягає в тому, що владі належать певні межі, тут влада обмежена і підзаконна [12, с. 260], повноваження влади по припиненню порушення законів повинні бути поставлені в суворі рамки закону: ці законні рамки для повноважень органів влади в правовій державі й створюють так звану недоторканість особи [12, с. 329]. Ідеолог Англійської буржуазної революції XVII ст. Дж. Локк у філософській праці «Два трактати про правління», окремі положення якої є актуальними і по цей час, наголошував на необхідності «встановлення обов'язкових меж державної влади взагалі, у якій би вона формі не виступала» [13, с. 42]. С.Н. Южаков акцентував увагу на тому, що в усіх культурних країнах діяльність адміністрації регулюється приписами закону, які визначають права й обов'язки адміністрації. Закони, які відносяться до галузі управління, дають індивіду, з одного боку, певну свободу від дії на нього органів управління, а з іншої, право на позитивні дії останніх [14, с. 143].

Варто зауважити, що французька правова наука ототожнює поняття «правової держави», перш за все, з принципом законності як обов'язком дотримуватись закону [15, с. 231–232]. Так, 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 [16]. 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 [1, ст. 56], що суперечить принципу персональної юридичної відповідальності, поняттю правової держави [1, ст. 1], принципам верховенства права [1, 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, важливими вбачаються міркування адміністративіста радянських часів К. Беннингера [17], який наголошував на тому, що у системі права держави адміністративне право повинне займати особливе місце, його норми повинні чітко й повно визначити права й обов'язки органів управління, вони повинні кореспондуватися правам і обов'язкам громадян. З наведеним доречно погодитись, за винятком того, що саме поняття «управління» не узгоджується з поняттям, яке передбачає «виконавчу діяльність» на користь її громадян та держави.

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 [18, с. 13]. На думку автора, базовою категорією адміністративного права мало б бути визнано не «управління» («державне управління»), а «забезпечення реалізації прав і свобод громадян» [19, с. 29]. Безумовно, погоджуючись з наведеними міркуваннями, вважаємо за доцільне доповнити запропоновану автором конструкцію важливими положеннями, відповідно до яких досягнення реалізації численних конституційних гарантій щодо забезпечення прав фізичних та юридичних осіб можна здійснити тільки за умов чіткого встановлення обов'язків та відповідальності посадових та службових осіб гілок влади.

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 [20, 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 [20, 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. 20 ЗУ, яка визначає компетенцію спеціально уповноваженого державного органу управління в галузі екології та природних ресурсів, охорони середовища та використання природних ресурсів обходить стороною такі важливі аспекти. Положення про Державну екологічну інспекцію в областях, містах Києві та Севастополі так само не містить таких відомостей [21, п. 5].

З положення про інспекцію вбачається, що законодавчі положення на розсуд спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади набувають іншої трансформації, що впливає з факту надання спеціальним озброєним з контрольними функціями підрозділам не передбачених Закон України «Про охорону

навколишнього природного середовища» повноважень, зокрема надання замість безпосереднього виконання обов'язків із захисту об'єктів довкілля права здійснювати їх за плату («платні екологічні послуги» [22]), що суперечить не тільки Конституції України, але й ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» [23], який встановлює єдиний на території України порядок, відповідно до якого забороняється використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів; податки, збори та інші обов'язкові платежі зараховуються до бюджетів повністю, незалежно від їх цільового призначення; платежі, утримані з суб'єктів підприємницької діяльності, повинні перераховуватись до бюджету в першочерговому і безспірному порядку (ст. 23). Як цілком справедливо визначає В.І. Курило, стає очевидним, що державні органи незаконно стягують плату за адміністративні послуги [24, с. 376].

Законність, як наголошують А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев та О.Л. Слюсаренко – це такий режим, який забезпечує всебічну охорону прав та інтересів особи, суспільства і держави, при цьому реальний характер законності має місце тоді, коли вимоги закону не лише проголошуються, але й виконуються, проводяться у життя [25, с. 112].

Виходячи з принципу верховенства права, по-перше, не можна вважати такими, що відповідають конституційним приписам норми Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», яким введені положення про обмеження обсягу повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів на здійснення адміністративних процедур по відношенню до інвесторів, що здійснюють свою діяльність на умовах угод про розподіл продукції [2, ч. 3 ст. 20]. По-друге, функції державного контролю, не передбачають застосування вогнепальної зброї, права її носіння. По-третє, зазначені органи наділені законом компетенцією та повноваженнями, на наш погляд, по двох несумісних напрямках: охорона об'єктів довкілля; розпорядження об'єктами довкілля та природним ресурсами.

Факти грубих порушень конституційних приписів свідчать про те, що закон використовується у якості інструменту для задоволення корисливих інтересів корупційних угруповань. Зазначеному сприяють два фактори: декларовані ознаки правового характеру української держави мають вельми формальний характер, а тому побудувати правову державу лише за формальними ознаками є цілком неможливим; перешкодою, на нашу думку, є існування «синдрому безправ'я» [26], що формувався десятиліттями в умовах відсутності правової держави або в умовах, коли демократичні цінності формально встановлені в численних законах або навіть у Конституції країни, однак їх забезпеченість і реальність виконання досить ілюзорні.

На нашу думку, проблема питань правового регулювання змісту організації та діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту об'єктів довкілля може бути усунена шляхом створення єдиної національної організації захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та національної організації з використання об'єктів довкілля та надр.

З огляду на викладене вбачається доцільним запропонувати теоретичне визначення поняття інституту «служби захисту довкілля», під яким слід розуміти сукупність адміністративно-правових та технічних норм, які визначають організаційно-правовий статус національної організації захисту довкілля і регламентують безпосереднє виконання нею обов'язків, що випливають з приписів статей 3, 50 Конституції України: здійснення превентивних заходів із попередження впливу негативних факторів на людину та об'єкти довкілля; ліквідація їх наслідків; реалізація майнового впливу на винних осіб у спричиненні шкоди об'єктам довкілля, шляхом передачі матеріалів про адміністративні правопорушення до суду; забезпечення неухильного застосування, дотримання та виконання чітко визначених на законодавчому рівні правил захисту об'єктів довкілля від негативних чинників у всіх сферах виробничо-господарської та приватної діяльності; виконання інших функцій, що випливають з положень Конституції України та Всесвітньої Хартії природи.

### Список літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
3. Здир Я. А. О роли государственных инспекций в обеспечении социалистической законности в государственном управлении / Я. А. Здир // Советское государство и право. – 1964. – № 11. – С. 56–65.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. доповн. та CD) / уклад. І голов. Ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 537 с.
6. Всемирная Хартия природы Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. – М. : БЕК, 1996. – С. 132 – 135.
7. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
8. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
9. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92-IV // Офіційний



вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1444

10. Положення про Державну екологічну інспекцію в областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 19 грудня 2006 року № 548 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 399.

11. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14 вересня 1999 року № 1039-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 44. – Ст. 391.

12. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А. Кистяковский. / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. – СПб. : РХГИ, 1999. – 800 с.

13. Локк Джон Два трактата о правлении Сочинения (Филос. Наследие) / Джон Локк / В 3 т. – М. : Мысль, 1988. – 668 с.

14. Большая энциклопедия Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знания / Под ред. С. Н. Южакова – С.-Петербург : «Книгоиздательское Т-во «Просвещение», Невский пр-кт, 50, 1902 : Т.1. – 800 с.

15. Зіллер Жак Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз/ Жак Зіллер / Володимир Ховхун (пер.з фр.). – К. : Основи, 1996. — 420 с.

16. 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/>.

17. Беннингер К. Административное право и социалистическое правовое государство/ К.Беннингер // Правоведение. – 1989. – № 6. – С. 66 – 68.

18. Авер'янов В.Б. Нова доктрина адміністративного права // Право України, 2006. – № 5. – С. 11 – 17.

19. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. – 2004. – № 10. – С. 25 – 30.

20. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр./ Г. Брэбан / Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с

21. Положення про Державну екологічну інспекцію в областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 19 грудня 2006 року № 548 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 399.

22. Про затвердження Порядку надання платних послуг екологічного характеру територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 30 січня 2002 року № 46 // Офіційний вісник України. – 2002. № 12. – Ст.630.

23. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 30 червня 1999 року № 783-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 274.

24. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України : сучасна парадигма / В. І. Курило /: [монографія] / За заг. ред. В. К. Шкарупи. – К. : Магістр – XXI сторіччя. – 2007. – 312 с. Бібліогр. : С. 281 – 310.

25. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А.Ю.Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слюсаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с. – Бібліогр.: 163 с.

26. Стариков Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права, 2005. – № 4. – С. 29 – 45.

*Исследованы вопросы содержания организации и деятельности органов исполнительной власти в области защиты объектов окружающей среды. Исследуются вопросы легализации статуса специальных вооруженных подразделений в составе специально уполномоченных органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов.*

**Исполнительная деятельность, правовое государство, защита окружающей среды.**

*In article questions of legal regulation of the maintenance of the organization and activity of enforcement authorities in the field of protection of objects of environment are investigated. Legalization questions contrary to the Constitution of Ukraine of the status of the special armed divisions as a part of special representatives of state bodies in the field of protection of surrounding environment and use of natural resources are investigated problem for the current legislation.*

**Executive activity, a lawful state, environment protection.**

**Vasilenko L.P. Questions of legal regulation of the maintenance of the organization and activity of enforcement authorities in the field of protection of objects of environment.**