

ВАСИЛЕНКО Л.П.

к.ю.н., доцент кафедри правознавство Житомирського національного агроекологічного університету,
м. Житомир

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НОРМ РОСІЙСЬКОГО, БІЛОРУСЬКОГО ТА НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ ДОВКІЛЛЯ

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. Саме тому досліджувана тема є актуальною.

Фактично до 24 жовтня 1990 р. на території України забезпечувалось верховенство законів СРСР. Угодою про створення СНД [1] 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 загальновизнаних міжнародних норм про права людини (ст. 2). Зазначене знайшло відображення в Угоді про взаємодію в галузі екології та охорони середовища [2] та Рекомендаційному акті "Про принципи екологічної безпеки в державах співдружності" [3]. Саме тому і вважається доцільним проаналізувати правові норми щодо охорони навколишнього природного середовища Російської Федерації (далі РФ) та Республіки Білорусь (далі РБ).

19 грудня 1991 р. вступив в дію Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» [4]. Проаналізувавши положення нормативного акту, можна дійти висновку, що так само, як і Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі ЗУ), 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. Слід відзначити, що законодавець РФ, продовжуючи пострадянські традиції, не вважає доречним введення у правове поле інститутів обов'язку та відповідальності посадових осіб ОВВ, а тому наділяє органи виконавчої влади всіх рівнів тільки компетенцією та повноваженнями.

Л.В. Бірюков [5] 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 (що власне здійснюється і в Україні). Окрім цього, більшість російських виробничих підприємств включає витрати на природоохоронні заходи в собівартість продукції, ухиляючись тим самим від реального захисту довкілля (аналогічно і в Україні). Узагальнюючи недоліки, автор поділяє їх на дві групи: юридичного характеру та структурологічного. Зокрема, до першої групи автор відносить: загальну недосконалість законодавства про захист довкілля, нечіткі формулювання норм, що дають можливість різночитань і вільного тлумачення; законодавче регулювання захисту довкілля орієнтоване на ліквідацію вже виниклих негативних наслідків, а не на їхнє попередження; до другої групи: відсутність належної уваги до проблеми на державному рівні; неефективність діяльності контролюючих органів; непослідовність у реалізації законодавчо закріпленого принципу розмежування контрольно-наглядових і господарсько-розпорядчих функцій; відсутність ефективного механізму участі громадськості у сфері захисту довкілля й взаємодії з державними органами (що має місце і в Україні).

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) [6, с. 88]. Існуюча прогалина у законодавстві щодо відсутності розмежування понять «збитки» та «втрати» не

сприяє захисту об'єктів довкілля [6, с. 90]. Аналогічне становище і в Україні.

20 грудня 2001 р. Державна дума РФ прийняла Федеральний закон «Об охране окружающей среды» [7]. 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». Суть не змінилася.

Починаючи з 2009 р. у РФ діють «Правила здійснення державного контролю в галузі охорони навколишнього середовища» [8]. Державний екологічний контроль покладений на Федеральну Службу 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). Наявність таких спільних ознак свідчить про спільність інтересів влади щодо звільнення чиновництва від відповідальності.

Розглянемо законодавство про охорону навколишнього природного середовища РБ. У відповідності із Конституцією РБ [9, ст. 55, 56], кожний має право на сприятливе навколишнє середовище і на відшкодування шкоди, заподіяного порушенням цього права; держава здійснює контроль над раціональним використанням природних ресурсів з метою захисту і поліпшення умов життя, а також охорони й відновлення навколишнього середовища [9, ст. 46]. Охорона природного середовища, у відповідності із ст. 55, покладена на громадян. В той же час, виходячи з положень ст. 56 Конституції («Громадяни Республіки Білорусь зобов'язані брати участь у фінансуванні державних витрат шляхом сплати державних податків, мит і інших платежів»), можна зробити два висновки: на пострадянському просторі гілки влади, покладаючи на своїх громадян обов'язки, не вбачають доцільним покладати їх на себе; держава за рахунок коштів платників податків зобов'язана здійснювати заходи з метою створення для них сприятливого довкілля.

У 1992 р. в дію введений закон РБ «Об охране окружающей среды» [10]. Порівняльний аналіз закону РБ в редакції закону РБ від 17 липня 2002 р. № 126-З та закону РФ «Об охране окружающей среды» від 10 січня 2002 р. дає підстави зробити висновок про те, що закон РБ за змістом і за сутністю повністю копіює суттєві аспекти закону РФ, тобто за принципом, який діяв для республік колишнього СРСР. Як і за радянських часів, залишається багатоступенева структура дублюючих органів, відсутня єдина національна організація захисту довкілля, що в цілому не може сприяти на користь проголошених конституцією РБ гарантій.

Дослідження законодавства РФ та РБ у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників свідчить, що воно ґрунтується на пострадянських традиціях, в яких інтереси використання об'єктів довкілля у якості природних ресурсів превалюють над необхідністю здійснення реального захисту довкілля від негативних чинників; що над пріоритетами людини домінують аспекти потреб функціонування численного державного апарату управління, створення умов для «зручного» (з точки зору чиновників) адміністрування». Запозичення Україною положень законодавства РФ та РБ у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та охорони об'єктів довкілля у якості природних ресурсів є неприйнятним, оскільки вітчизняне законодавство базується на тих самих пріоритетах.

Список використаних джерел:

1. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав: від 8 груд. 1991 р. // Зібрання чинних міжнар. договорів України. – 1990. – №1. – С. 290.
2. Угода про взаємодію в галузі екології та охорони навколишнього природного середовища: прийнято Співдружністю незалежних держав 8 лютого 1992 р. // [Електронний ресурс] zakon.rada.gov.ua
3. О принципах экологической безопасности в государствах содружества: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 29 декаб. 1992 г. // [Електронний ресурс] zakon.rada.gov.ua
4. 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.
5. Бирюков Л.В. Краткий обзор общего состояния правовой сферы в области экологии / Л.В. Бирюков // Экологический вестн. – 2004. - №2.
6. Законность в Российской Федерации. / В.Д. Єрмаков, О.П. Бедный. - М.: Спарк, 1998. – 215 с.
7. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 20 декаб. 2001 г. №7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. - №2. - Ст. 133.
8. Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды: постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. №53 [Электронный ресурс] // <http://www.mnr.gov.ru/>.
9. Конституция Республики Беларусь: закон Республики от 15 марта 1994 г. №2875-XII // Советская Белоруссия. -2004. - 20 ноября.

10. Об охране окружающей среды: закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. №1982-XII // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. - № 2/360.