

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.7.3.26>

ПОЯЄННЯ, ІСТОТА І ЗНАЧЕННЯ ŚRODKŌW ADMINISTRACYJNO-PRAWNYCH W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA POWIETRZA ATMOSFERYCZNEGO

Tetiana Shevchuk

studentka Instytutu Naukowo-Badawczego Prawa Publicznego (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0002-1604-4484

e-mail: T_Shevchuk12@ukr.net

Adnotacja. Artykuł na podstawie analizy obowiązującego prawa, dostępnych źródeł naukowych, publicystycznych i metodycznych, w tym doświadczeń zagranicznych, określa pojęcie, ujawnia istotę i znaczenie środków administracyjno-prawnych w zapewnieniu bezpieczeństwa powietrza atmosferycznego. Ustalono, że istotą prawnej ochrony powietrza atmosferycznego jest ograniczenie tych antropogenicznych oddziaływań na powietrze atmosferyczne, które mają negatywne konsekwencje dla człowieka i środowiska. Określone cechy charakterystyczne dla administracyjno-prawnych środków zapewnienia bezpieczeństwa powietrza atmosferycznego, w tym: szczególnie zakres wpływu tych środków, który jest związany z zastosowaniem wyłącznie w celu zachowania, poprawy i przywrócenia stanu powietrza atmosferycznego, zapobiegania i zmniejszania poziomu jego zanieczyszczenia i wpływu na niego związków chemicznych, czynników fizycznych i biologicznych; wyłączenie stosowania tylko w ramach działania stosunków administracyjno-prawnych powstałych w ochronie tego naturalnego składnika; obecność szerokiego zakresu podmiotów; dominacja wśród nich stosowania środków o charakterze kontrolno-nadzorczym i prewencyjno-przymusowym; zdecydowana szczegółowość i rozwój w resortowych aktach normatywnych i decyzjach władz lokalnych i samorządowych; stosowanie w czasie stosowania norm treści i charakteru techniczno-prawnego.

Słowa kluczowe: powietrze atmosferyczne, bezpieczeństwo powietrza atmosferycznego, środek administracyjno-prawny, ochrona prawna, ochrona administracyjno-prawna.

THE CONCEPT, ESSENCE AND SIGNIFICANCE OF ADMINISTRATIVE LEGAL MEANS IN SECURITY ATMOSPHERIC AIR

Tetiana Shevchuk

Applicant

Research Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-1604-4484

e-mail: T_Shevchuk12@ukr.net

Abstract. The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, defines the concept, clarifies the essence and importance of administrative remedies in ensuring air safety. It is established that the essence of legal protection of atmospheric air is to limit those anthropogenic impacts on atmospheric air that have negative consequences for humans and the environment. The specific features inherent in administrative and legal means of air protection are outlined, including: the special sphere of influence of these means, which is associated with the use solely to preserve, improve and restore atmospheric air, prevent and reduce its pollution and chemical compounds, physical and biological factors; exclusive application only within the scope of administrative and legal relations arising during the protection of this natural component; availability of a wide range of subjects of application; domination among them of application of measures of control-supervisory and preventive-coercive character; predominant detail and development in departmental regulations and decisions of local authorities and local self-government; use in the application of technical and legal content and nature.

Key words: atmospheric air, atmospheric air safety, administrative remedy, legal protection, administrative legal protection.

ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЕЗПЕКИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Тетяна Шевчук

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0002-1604-4484

e-mail: T_Shevchuk12@ukr.net

Анотація. У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, зокрема зарубіжного досвіду, визначено поняття, з'ясовано сутність та значення адміністративно-правових засобів у забезпеченні безпеки атмосферного повітря. Встановлено, що сутність правової охорони атмос-

ферного повітря полягає в обмеженні тих антропогенних впливів на атмосферне повітря, що мають негативні наслідки для людини та навколишнього середовища. Окреслено специфічні ознаки, притаманні адміністративно-правовим засобам забезпечення атмосферного повітря, серед яких слід назвати особливу сферу впливу цих засобів, що пов'язано із застосуванням виключно задля збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобігання його забрудненню та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів, а також зниження рівня такого забруднення; виключне застосування лише в межах дії адміністративно-правових відносин, що виникають під час охорони цього природного компоненту; наявність широкого кола суб'єктів застосування; домінування серед них вжиття заходів контрольної-наглядової та превентивно-примусового характеру; переважну деталізацію та розвиток у відомчих нормативних актах і рішеннях місцевих органів влади та місцевого самоврядування; використання під час застосування норм техніко-юридичного змісту та характеру.

Ключові слова: атмосферне повітря, безпека атмосферного повітря, адміністративно-правовий засіб, правова охорона, адміністративно-правова охорона.

Вступ. Проблема захисту довкілля сьогодні залишається одним із важливих завдань сучасності. Викиди промислових підприємств, енергетичних систем і транспорту в атмосферу, водоймища та надра на сучасному етапі розвитку досягли таких розмірів, що у деяких районах землі, особливо у великих промислових центрах, рівні забруднення суттєво перевищують допустимі санітарні норми. Більшість розроблених у другій половині ХХ ст. технологічних процесів і поява нових видів продукції призвели не тільки до збільшення кількості забруднень, але й до суттєвого підвищення числа токсичних домішок, які надходять до довкілля.

Головну небезпеку становить забруднення атмосфери, що негативно впливає на здоров'я людини, стан рослин і тварин, врожайність сільськогосподарських культур, стан об'єктів інфраструктури. Екологічні збитки економіки регіону переважно проявляються через шкоду здоров'ю та працездатності населення.

За даними Державної служби статистики України, у 2018 році викиди забруднюючих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел склали 2 508,3 тис. т, а від пересувних – 1 358,4 тис. т (Статистичний збірник за 2018 рік).

Перед світовою спільнотою стоїть завдання шляхом раціонального використання зберегти багатства природи сьогодні й відвернути негативні наслідки втручання людини у майбутньому. Для цього необхідні всебічне вивчення характеру антропогенного навантаження та аналіз кількісних і якісних змін, що відбуваються у природі. Антропогенне забруднення атмосфери становить лише 0,5% від загального забруднення природними явищами (пилі бурі, виверження вулканів, лісові пожежі тощо), але саме цей тип забруднення здійснює найбільш негативний вплив на навколишнє середовище, отже, прямо впливає на екологічну безпеку держави загалом.

Водночас відсутність сьогодні дієвого механізму застосування широкого інструментарію адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки атмосферного повітря спричинила формування несприятливих умов для реалізації громадянами своїх невід'ємних екологічних прав і законних інтересів та викликало гостру необхідність проведення ґрунтовного наукового дослідження.

Основна частина. Важливі аспекти адміністративно-правового забезпечення безпеки атмосферного повітря досліджувалися багатьма відомими правниками. Не є фрагментарними вітчизняні наукові дослідження, і в цьому аспекті слід віддати належне науковим працям учених радянського періоду (монографії М.І. Малишка «Державний контроль за охороною атмосферного повітря» (1982 рік) та М.М. Бринчука «Правова охорона атмосферного повітря» (1985 рік)) і сучасності (дисертації О.В. Ільїної «Організаційно-правові заходи охорони озонного шару в Україні» (Харків, 2004 рік), С.В. Ворушило «Адміністративно-правова охорона атмосферного повітря» (Київ, 2011 рік)), які, хоча й мають беззаперечний науковий інтерес, підготовлені в інших правових реаліях. Водночас проблематика застосування необхідного набору адміністративно-правових засобів комплексно не досліджувалась. Більшість учених у своїх доробках або висвітлює її фрагментарно, або не торкається зовсім.

Мета статті полягає у визначенні на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, зокрема зарубіжного досвіду, поняття, сутності та значення адміністративно-правових засобів у забезпеченні безпеки атмосферного повітря.

Правова охорона навколишнього природного середовища від забруднення, зокрема, атмосферного повітря – це один із способів природоохоронної діяльності, в якій проявляється екологічна функція держави. Розвиток екологічної функції держави обумовлюється загостренням проблеми охорони атмосферного повітря, а саме глобальною екологічною кризою, зростанням ролі взаємодії суспільства й природи (Тугева, 2006: 138).

Правова охорона атмосферного повітря являє собою систему закріплених законом заходів, спрямованих на збереження в чистоті та поліпшення стану атмосферного повітря та зниження шкідливих хімічних, фізичних, біологічних та інших впливів на атмосферу, що викликають несприятливі наслідки для населення, економіки та господарства, а також рослинного й тваринного світу. При цьому своєрідність охорони атмосферного повітря полягає в тому, що вона досягається, з одного боку, через охорону інших природних об'єктів (лісів, вод), що впливають на її стан, а з іншого боку, шляхом регулювання й нормування впливу людини на атмосферу. Зміст правової охорони атмосферного повітря становить комплекс заходів, основними серед яких є облік, контроль, установлення нормативів у сфері охорони атмосферного повітря, забезпечення виконання екологічних вимог джерелами шкідливого впливу на атмосферне повітря, а також організація території населених пунктів, промислових зон з урахуванням норм і правил охорони атмосферного повітря (Шкуріхіна, 2018: 213–215).

Під правовою охороною атмосферного повітря від забруднення вченими пропонується розуміти сукупність правових засобів, що містять попереджувальні, заборонні, каральні заходи, закріплені в нормах права, спрямовані на охорону та захист атмосферного повітря від забруднення (Фролова, 2016: 138).

Сама сутність правової охорони атмосферного повітря полягає в обмеженні тих антропогенних впливів на атмосферне повітря, що мають негативні наслідки для людини та навколишнього середовища. Здійснюючи охорону атмосферного повітря, держава в особі уповноважених природоохоронних органів виходить із завдання запобігти шкоді людині та довкіллю у процесі взаємодії суспільства та атмосфери.

Забезпечити належний рівень безпеки атмосферного повітря можна шляхом застосування широкого кола правових, економічних, технічних, санітарно-епідеміологічних та інших засобів. Серед них чи не найважливішу роль у цьому відіграють засоби правової охорони атмосферного повітря, сутність яких виражається, по-перше, у встановленні державою та її спеціально уповноваженими органами суворо обов'язкових для всіх фізичних та юридичних осіб норм і правил (прийняття й видання відповідних нормативних актів різної юридичної сили, спрямованих на охорону атмосферного повітря); по-друге, в здійсненні постійного активного державного контролю (нагляду) за дотриманням посадовими особами, громадянами та юридичними особами незалежно від форм власності, підпорядкованості та підвідомчості цих норм і правил; по-третє, у застосуванні компетентними державними органами відповідних санкцій як до фізичних, так і до юридичних осіб, що не дотримуються екологічних норм і правил, тобто тих, які порушують законодавство про охорону атмосферного повітря (Фролова, 2016: 407-411).

Такі засоби є фактично інструментами адміністративно-правової охорони атмосферного повітря та визначаються переважно як комплекс заходів, які безпосередньо використовують суб'єкти публічного адміністрування задля забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом. Окреслені засоби є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності.

Адміністративно-правові засоби є важливими інструментами адміністративного права, закріплених у законодавстві і призначених для регулювання певних відносин (Постоев, 2007: 8), виступаючи як сукупність прийомів і способів, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини у певній сфері задля її нормального функціонування, формування в учасників правовідносин звичок добровільно виконувати вимоги правових норм, попередження та припинення порушень загальнообов'язкових правил, норм і стандартів, притягнення винних до відповідальності (Салманова, 2002: 27–28).

Як різновид засобів забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки атмосферного повітря охоплюють правовий та організаційний інструментарій для досягнення конкретної мети, якою є підтримання належного стану захищеності об'єктів екологічної сфери від антропогенних і природних загроз, попередження й припинення правопорушень у зазначеній сфері, притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також виявлення та усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню. Вони створюють загальні, гарантовані державою можливості для посилення позитивних регулятивних факторів та одночасно для усунення негативних факторів, що постають на шляху упорядкування соціальних зв'язків (Малько, 1999: 321).

Адміністративно-правові засоби охорони атмосферного повітря спрямовані на таке:

- зменшення концентрації забруднюючих речовин до величин нижче граничних і, відповідно, досягнення кращого захисту здоров'я людини, рослинності, екосистем і біосфери загалом;
- збільшення використання екологічно безпечних технологій і заміна застарілих технологій;
- підвищення якості палива;
- покращення просування та інтегрування природоохоронних вимог у транспортний та енергетичний сектори;
- покращення інформаційного обміну, сумісності, порівнянності та прозорості інформації щодо моніторингу якості повітря й викидів у повітря забруднюючих речовин, отже, забезпечення кращої бази знань для розроблення майбутньої політики та більш ефективних і менш дорогих заходів зниження забруднення;
- підвищення обізнаності широкого кола населення про значення й ризики, пов'язані із забрудненням повітря тощо.

Сьогодні можна констатувати, що реалізація багатьох програмних екологічних документів, прийнятих за роки незалежності, дала б змогу не тільки стабілізувати екологічну ситуацію, але й поліпшити природний стан атмосферного повітря. На жаль, досі концепція сталого розвитку, а також значна кількість нормативно-правових актів не здійснила значного впливу на національне право та екологічну політику у сфері забезпечення безпеки атмосферного повітря. Основоположні постулати, вироблені світовою науковою думкою, так і не стали складовою частиною державної екологічної політики, а техногенний шлях розвитку економіки продовжує залишатися пріоритетним, що негативно впливає на природний стан атмосферного повітря. Такий підхід протилежним чином впливає на якість діяльності суб'єктів публічного адміністрування досліджуваною сферою, що характеризується неадекватністю, а іноді втратою прямих і зворотних зв'язків. Наявність безлічі законів, указів, інших нормативно-правових актів, їх ігнорування суб'єктами правозастосовної діяльності свідчать про зростаючу авторитарну бюрократизацію управлінського впливу на сферу охорони

повітря. Системі публічного адміністрування у сфері охорони атмосферного повітря притаманні прагнення до максимальної автономності, закритість, високий рівень корумпованості та інші негативні чинники. До того ж відсутній системний комплексний підхід та координація у вирішенні проблем охорони атмосферного повітря галузевими та територіальними виконавчими органами державної влади, механізм належного фінансування природоохоронних заходів тощо.

Як відомо, основним правовим засобом регулювання суспільних відносин у сфері екології є закон. Саме ним визначаються форми й методи державного впливу на сферу природокористування, а також заходи належної і можливої поведінки господарюючих суб'єктів, фізичних осіб і держави. Закону як засобу регулювання суспільних відносин притаманний як функціональний, так і інституційний характер. Саме з цих позицій слід оцінювати адміністративно-правові засоби в механізмі правового регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері охорони атмосфери.

Крім традиційно загальних рис, адміністративно-правовим засобам забезпечення атмосферного повітря притаманні специфічні ознаки, серед яких слід назвати такі:

- особлива сфера впливу цих засобів, що пов'язано із застосуванням виключно задля збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобігання його забрудненню та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів, а також зниження рівня цього забруднення;
- виключне застосування лише в межах дії адміністративно-правових відносин, що виникають під час охорони цього природного компоненту;
- наявність широкого кола суб'єктів застосування;
- домінування серед них вжиття заходів контрольного-наглядового та превентивно-примусового характеру;
- переважна деталізація і розвиток у відомчих нормативних актах та рішеннях місцевих органів влади та місцевого самоврядування;
- використання під час застосування норм техніко-юридичного змісту та характеру.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правові засоби забезпечення атмосферного повітря слід розглядати як правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) та адміністративно-правових діях суб'єктів адміністративно-правової охорони цього важливого природного компоненту, спрямованих на збереження та відновлення його природного стану, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище.

Реалізація зазначених адміністративно-правових засобів дає змогу поєднувати приватні та публічні інтереси в екологічній сфері, а також долати різні розбіжності та протиріччя, які виникають у процесі здійснення діяльності охорони атмосфери. Реалізація розглянутих та інших адміністративно-правових засобів повинна сприяти більш послідовному та обґрунтованому проведенню політики, а також поліпшенню процесу модернізації національної економіки загалом.

Сьогодні, з огляду на стан екосистеми української держави, цілком очевидно, що має бути концептуально переглянута система застосування адміністративно-правових засобів забезпечення атмосферного повітря, що пов'язано з такими факторами:

- наявність обґрунтованої поетапної стратегії досягнення поставлених екологічних цілей і плану дій охорони природи;
- підтримка реформи екологічною громадськістю, бізнесом, органами регіонального й муніципального управління;
- значна латентність порушень законодавства охорони повітря;
- відсутність динаміки у вжитті адміністративних природоохоронних заходів;
- недостатня імплементація міжнародних екологічних норм і стандартів, а також механізмів регулювання в галузі охорони атмосферного повітря в українську природоохоронну практику.

Нова система адміністративно-правового забезпечення атмосферного повітря сьогодні повинна базуватись на фундаментальній концептуальній основі, що враховуватиме обов'язкове оцінювання реальної ситуації та визначення пріоритетів у діях, спрямованих на максимальне зниження негативного впливу стаціонарних та пересувних джерел забруднення на стан атмосферного повітря.

Список використаних джерел:

1. Малько А.В. Проблемы правовых средств. *Проблемы теории государства и права* / ред. М.Н. Марченко. Москва, 1999. С. 321–340.
2. Постоев А.В. Административно-правовые средства обеспечения рационального использования и охраны земель трубопроводного транспорта России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 ; Южно-Уральский государственный университет. Омск, 2007. 32 с.
3. Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2002. 232 с.
4. Статистичний збірник за 2018 рік. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/11/Zb_dovk_2018.pdf.
5. Туева О.В. Правовая охрана атмосферного воздуха от загрязнения. *Аграрное и земельное право*. 2006. № 6. С. 137–146.
6. Фролова Н.В. Экологическая оценка правового состояния атмосферного воздуха. *Актуальные проблемы естественно-научного образования, защиты окружающей среды и здоровья человека*. 2016. Т. 2. № 2. С. 407–411.

7. Шкурихина М.В. Этапы становления и развития законодательства об охране атмосферного воздуха в Российской Федерации. *Наука через призму времени*. 2018. № 12. С. 213–215.

References:

1. Malko A.V. (1999). Problemy pravovykh sredstv. Problemy teorii gosudarstva i prava [Legal remedies problems. Problems of the theory of state and law]: [учебное пособие] : [uchebnoe posobie] / red. M.N. Marchenko. М. pp. 321–340 [in Russian].
2. Postoev A.V. (2007). Administrativno-pravovye sredstva obespecheniia ratsionalnogo ispolzovaniia i okhrany zemel truboprovodnogo transporta Rossii [Administrative and legal means of ensuring the rational use and protection of lands of pipeline transport in Russia]: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk : spets. 12.00.14. Omsk : Iuzhno-Uralskii gosudarstvennyi universitet. 32 p. [in Russian].
3. Salmanova O.Iu. (2002). Administrativno-pravovi zasoby zabezpechennia militsiiei bezpeky dorozhnoho rukhu [Administrative and legal means of ensuring traffic safety by the police]: dys. ... kandydata yuryd. Nauk : 12.00.07. Kh. 232 p. [in Ukrainian].
4. Statystychnyi zbirnyk za 2018 rik [Statistical collection for 2018]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/11/Zb_dovk_2018.pdf [in Ukrainian].
5. Tuyeva O.V. (2006). Pravovaia okhrana atmosfernogo vozdukha ot zagriazneniia [Legal protection of atmospheric air from pollution]. *Agrarnoe i zemelnoe pravo*. № 6. pp. 137–146 [in Russian].
6. Frolova N.V. (2016). Ekologicheskaiia otsenka pravovogo sostoiianiia atmosfernogo vozdukha [Environmental assessment of the legal state of atmospheric air]. *Aktualnye problemy estestvenno-nauchnogo obrazovaniia, zashchity okruzhaiushchei sredy i zdorovia cheloveka*. Т. 2. № 2. pp. 407–411 [in Russian].
7. Shkurikhina M.V. (2018). Etapy stanovleniia i razvitiia zakonodatelstva ob okhrane atmosfernogo vozdukha v Rossiiskoi Federatsii [Stages of formation and development of legislation on the protection of atmospheric air in the Russian Federation]. *Nauka cherez prizmu vremeni*. № 12. pp. 213–215 [in Russian].