

УДК 344.7

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.19.14>

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ЗАХОДІВ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Рубцова Ірина Михайлівна,
аспірант кафедри конституційного та
адміністративного права
(Національний авіаційний університет,
м. Київ, Україна)

Статтю присвячено поняттю та видам заходів охорони атмосферного повітря.

Відзначено, що заходи охорони атмосферного повітря – це система способів, прийомів та засобів владно-управлінського впливу, спрямованих на діяльність суб'єктів публічного та приватного права, пов'язану із забрудненням атмосферного повітря, з метою підвищення якості атмосферного повітря, його охорони та забезпечення права громадян на чисте атмосферне повітря.

Пропонуємо класифікувати заходи щодо охорони атмосферного повітря наступним чином: 1) залежно від характеру впливу: стимулюючі, заохочувальні, економічні, примусові; 2) залежно від суб'єкта застосування: Кабінетом Міністрів України; центральним органом виконавчої влади; місцевими органами публічної адміністрації; декількома суб'єктами; 3) за предметом регулювання: правові, внутрішньо визначені; 4) за колом учасників: одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані; 5) за предметом: технічні, економічні, організаційні.

Визначено, що окрему групу заходів охорони атмосферного повітря, на нашу думку, становлять правові заходи щодо охорони атмосферного повітря, змістом яких є регулювання здійснення запобіжних заходів щодо забруднення його виробничими, побутовими та іншими відходами, а також зниження рівня забруднення атмосферного повітря внаслідок промислових викидів в атмосферне повітря.

Серед систем заходів щодо охорони атмосферного повітря варто відокремити заходи, що мають превентивний характер. Органи публічної адміністрації розробляють заходи щодо запобігання і скорочення обсягів забруднення атмосферного повітря викидами транспортних та інших пересувних засобів та установок і впливу їх фізичних факторів.

Окрім вищезазначених заходів щодо охорони атмосферного повітря, існують організаційно-економічні заходи: збір за забруднення атмосферного повітря; система зборів за використання атмосферного повітря; відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення екологічного законодавства в галузі охорони атмосферного повітря.

Ключові слова: атмосферне повітря, адміністративно-правова охорона, заходи охорони, нормування викидів, забруднюючі речовини, юридична відповідальність.

CONCEPTS AND TYPES OF ATMOSPHERIC AIR PROTECTION MEASURES

Rubtsova Iryna Mykhaylivna,
Postgraduate Student at the Department
of Constitutional and Administrative Law
(National Aviation University, Kyiv,
Ukraine)

The article is devoted to the concept and types of air protection measures.

It is noted that air protection measures are a system of methods, techniques and means of governmental influence aimed at the activities of public and private law, which is associated with air pollution in order to improve air quality, its protection and ensuring the right of citizens to clean air.

We propose to classify air protection measures as follows: 1. Depending on the nature of the impact: a) stimulating; b) incentive; c) economic; d) forced; 2. Depending on the subject of application: a) by the Cabinet of Ministers of Ukraine; b) the central body of executive power; c) local bodies of public administration; d) several entities; 3. On the subject of regulation: a) legal; b) internally defined; 4. According to the circle of participants: a) individuals; b) collegial; c) collective; d) combined; 5. On the subject: a) technical; b) economic; c) organizational.

It is determined that a separate group of measures for air protection, in our opinion, are legal measures for air protection. The content of which is to regulate the implementation of precautionary measures against pollution of industrial, household and other wastes, as well as reducing the level of air pollution due to industrial emissions into the atmosphere.

Among the system of measures to protect the air, it is necessary to single out measures that have a preventive nature. Public administration bodies shall develop measures to prevent and reduce air pollution from emissions from vehicles and other mobile vehicles and installations and the impact of their physical factors.

In addition to the above measures to protect the air, there are organizational and economic measures to protect the air: fee for air pollution; system of charges for the use of atmospheric air; compensation for damages caused by violations of environmental legislation in the field of air protection.

Key words: atmospheric air, administrative and legal protection, protection measures, emission rationing, pollutants, legal liability.

Охорона атмосферного повітря відбувається шляхом розроблення та впровадження системи засобів і способів, за допомогою яких можливе забезпечення відновлення, збереження, раціональне використання атмосферного повітря. Ці засоби і способи використовуються (застосовуються) різними суб'єктами, мають різні цілі та характер, а також правову регламентацію. Втім усі вони застосовуються з єдиною метою – охорона атмосферного повітря. Нині їхні види та порядок застосування визначені як в Законі України «Про охорону атмосферного повітря», так і в кодексах та підзаконних нормативно-правових актах. Дослідимо їх зміст та види.

Професори В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, досліджуючи природу заходів адміністративного примусу, відзначають, що саме під адміністративними заходами публічного адміністрування слід розуміти сукупність способів і засобів, які використовують у своїй діяльності суб'єкти публічної адміністрації із метою впливу на поведінку осіб. Суб'єктом, який застосовує адміністративний захід, є орган влади, що виконує владно-управлінські функції, в тому числі, якщо вони йому делеговані. Таким суб'єктом може бути як центральний орган виконавчої влади, так і органи

місцевого самоврядування. Тоді як об'єктом є поведінка та дії осіб, на які здійснюється вплив владного суб'єкта. В такому випадку йдеться про фізичних осіб та діяльність юридичних осіб, тобто суб'єктів публічного та приватного права. Адміністративно-правові заходи невіддільні від процесу реалізації виконавчої влади, державне управління не може бути витіснено цивільно-правовими категоріями договірному типу. Очевидно також, що заходи відіграють вирішальну роль у забезпеченні належного правового порядку, рівня державної дисципліни [1, с. 187]. Крім того, суб'єкти, що застосовують адміністративні заходи, мають право застосовувати заходи адміністративного примусу, в тому числі й притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Науковці Ю. П. Битяк та В. М. Гаращук під адміністративно-правовими заходами публічного адміністрування пропонують розуміти їх як способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (їх посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах і відповідних формах на підпорядковані їм органи, фізичних та юридичних осіб [2, с. 158]. У цьому випадку особливо акцентовано увагу саме на межах застосування адміністративних заходів, що визначаються лише регламентованими правами та обов'язками суб'єктів публічної адміністрації, які застосовують ці заходи.

Ю. М. Козлов поділяє адміністративні заходи публічного адміністрування на дві групи: позаекономічного (прямого) й економічного (непрямого) впливу [3]. Заходи прямого впливу в галузі охорони атмосферного повітря спрямовані на попередження та припинення порушення норм законодавства, яким урегульовано відносини в досліджуваній сфері. Це і нормування, і стандартизація, і контроль, і аудит тощо. Заходи економічного впливу переважно спрямовані на стимулювання та заохочення суб'єктів господарювання, підприємства, установи та організації шляхом надання різноманітних пільг і преференцій (наприклад, податкові пільги, державна підтримка малого та середнього підприємництва, що модернізує своє технічне обладнання та відповідає за мінімізацію викидів в атмосферне повітря тощо).

Слід зазначити, що відсутність єдиної класифікації заходів публічного адміністрування свідчить про різну мету їх використання, розмежування й групування засобів та способів впливу на свідомість і поведінку людей під час публічного управління за публічного адміністрування тієї чи іншої сфери адміністрування. Застосування заходів публічного адміністрування завжди здійснюється через необхідність задоволення об'єктивних потреб. Оскільки йдеться про систему адміністративних заходів щодо охорони атмосферного повітря, вони повинні бути об'єктивно зумовленими, своєчасними, ефективними, забезпечувати реалізацію міжнародних принципів охорони атмосферного повітря тощо.

Особливість полягає в тому, що адміністративні заходи характеризуються відносинами типу «влада – підпорядкування», у них найбільш яскраво виражається управлінсько-розпорядча природа адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які забезпечують охорону атмосферного повітря. Використання адміністративних заходів дозволяє суб'єкту цієї діяльності прямо впливати на об'єкт діяльності.

За способом впливу адміністративні заходи поділяють на ті, що зобов'язують до вчинення визначених дій, і ті, що вповноважують учиняти визначені дії; ті, що заохочують до вчинення соціально корисних дій; ті, що забороняють учинення будь-яких дій [4, с. 245]. На думку, О.О. Воронятнікова, ця група заходів може бути доповнена ще третьою підгрупою заходи, що носять рекомендаційний характер, тобто норма, яку видає уповноважений суб'єкт, не вказує на імперативність її виконання, натомість має загальне та рекомендаційне значення [5, с. 205].

В.А. Батлук, К.І. Азарський виділяють такі заходи щодо охорони атмосферного повітря, як оздоровлення довкілля і зміцнення здоров'я населення [6]. На нашу думку, це не є видами самих адміністративних заходів охорони атмосферного повітря, а є вектором (метою) їх здійснення.

О.М. Теліженко до заходів щодо охорони атмосферного повітря відносить власне визначення і прогнозування витрат [7, с.30].

І.А. Дубовіч та Ю.І. Куцька, досліджуючи проблему забруднення атмосферного повітря, відзначають, що необхідними заходами щодо охорони атмосферного повітря в Україні є: 1) зменшення використання у виробництві застарілого енергоємного обладнання та технологій; 2) збільшення фінансування заходів щодо зменшення викидів в атмосферне повітря; 3) посилення контролю за виконанням охоронних заходів, зокрема на підприємствах енергетичної, металургійної, вуглевидобувної та хімічної галузей, дотримання стандартів; 4) стимулювання закупівлі нового обладнання та застосування ефективних технологій, які зменшували б обсяг викидів забруднювальних речовин; 5) стимулювання державними контролюючими органами підприємств до технологічних інновацій шляхом зменшення оподаткування, надання субсидій, безвідсоткового кредитування тощо; 6) стимулювання багатосторонньої співпраці (проведення семінарів, конференцій, лекцій тощо) між керівними ланками промислових підприємств України; 7) залучення іноземних фахівців задля висококваліфікованих консультацій щодо покращення технологій промислового виробництва; 8) підвищення рівня екологічної освіти та свідомості серед населення; 9) стимулювання закупівлі екоавтомобілів на державному рівні та реалізація їх за соціально доступними цінами; 10) проведення прозорих тендерів на будівництво сміттєпереробних заводів задля зменшення викидів в атмосферне повітря шляхом спалювання відходів; 11) впровадження відповідальності виробників за кінець життєвого циклу продукції; 12) спрямування інноваційних витрат на технології та обладнання, яке зменшує викиди забруднювальних речовин; 13) підвищення ставок екологічних податків у разі збільшення викидів забруднювальних речовин; 14) посилення відповідальності за порушення екологічного законодавства у сфері охорони атмосферного повітря, зокрема за несанкціоноване перевищення викидів забруднювальних речовин тощо [8]. Узагальнюючи викладене, автор виділяє три групи заходів щодо охорони атмосферного повітря: технічні, економічні (стимулюючі), інноваційні.

Окрім зазначених вище, до групи охоронних заходів слід віднести заходи щодо відвернення, зниження і досягнення безпечних рівнів виробничих та інших шумів (ст. 21 Закону). Вони повинні забезпечуватися: створенням і впровадженням малошумних машин і механізмів; удосконаленням конструкцій транспортних та інших пересувних засобів і установок, умов їх експлуатації, а також утримання в належному стані залізничних і трамвайних колій, автомобільних шляхів, вуличного покриття та інших. Громадяни зобов'язані дотримуватися вимог, установлених з метою зниження побутового шуму в квартирах, у підвір'ях жилих будинків, на вулицях, у місцях відпочинку та в інших громадських місцях [9].

Окрему групу заходів щодо охорони атмосферного повітря, на нашу думку, становлять правові заходи щодо охорони атмосферного повітря, змістом яких є регулювання здійснення запобіжних заходів щодо забруднення його виробничими, побутовими та іншими відходами, а також зниження рівня забруднення атмосферного повітря внаслідок промислових викидів в атмосферне повітря. Встановлено, що складування, розміщення, зберігання або транспортування промислових та побутових відходів, які є джерелами забруднення атмосферного повітря, забруднювальними речовинами та речовинами з неприємним запахом або з іншим шкідливим впливом,

допускається лише за наявності спеціального дозволу на визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування територіях, з дотриманням нормативів екологічної безпеки й подальшої утилізації або видалення. Не допускається спалювання зазначених відходів на території підприємств, установ, організацій і населених пунктів, за винятком випадків, коли це здійснюється з використанням спеціального устаткування та за дотримання вимог, встановлених законодавством про охорону атмосферного повітря. Власники або уповноважені ними органи підприємств, установ, організацій та громадяни суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані забезпечувати переробку, утилізацію та своєчасне вивезення відходів, які забруднюють атмосферне повітря, на підприємства, що використовують їх як сировину, або на спеціально відведені місця чи об'єкти [9].

Вибір того чи іншого заходу з охорони атмосферного повітря залежить і від суб'єкта його застосування. Так, суб'єктами застосування заходів з охорони атмосферного повітря є як фізичні особи (підприємці), суб'єкти господарювання, так і органи державної влади.

Видам заходів щодо охорони атмосферного повітря приділено розділ III Закону України «Про охорону атмосферного повітря».

Кабінетом Міністрів України здійснюється система регулюючих заходів щодо викидів найбільш поширених (оксид азоту, бенз(а)пірен, діоксид та інші сполуки сірки, оксид вуглецю, озон, речовини у вигляді суспендованих твердих частинок (мікрочастинки та волокна), свинець та його сполуки, формальдегід) та небезпечних забруднюючих речовин (метали та їхні сполуки, органічні аміни, леткі органічні сполуки, стійкі органічні сполуки, хлор, бром та їхні сполуки, фтор та його сполуки, ціаніди, фреони, арсен та його сполуки).

Центральні органи виконавчої влади, що здійснюють державне управління в галузі охорони атмосферного повітря, можуть накладати обмеження, застосовувати тимчасову заборону (зупинення) або припинення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та впливу фізичних і біологічних факторів на його стан. Також вони здійснюють регулювання викидів забруднювальних речовин та впливу фізичних і біологічних факторів на стан атмосферного повітря за відсутності нормативів, тобто вживають заходів обмежувального та припинювального характеру [10, ст.12].

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання зобов'язані вживати необхідних заходів задля запобігання та недопущення перевищення встановлених санітарними нормами рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на середовище життєдіяльності людини [10, ст.13].

Статтею 10 визначено, що підприємства, установи, організації і громадяни (суб'єкти підприємницької діяльності), що здійснюють викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря та діяльність яких пов'язана із впливом фізичних та біологічних факторів на його стан, зобов'язані вживати наступних заходів: 1) здійснювати організаційно-господарські, технічні та інші заходи щодо забезпечення виконання вимог, передбачених нормативами екологічної безпеки в галузі охорони атмосферного повітря; 2) завчасно розробляти систему заходів щодо охорони атмосферного повітря у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; 3) забезпечення транспортування, зберігання і застосування пестицидів та агрохімікатів з метою недопущення забруднення атмосферного повітря; 4) вжиття заходів з метою недопущення забруднення виробничими, побутовими та іншими відходами; 5) застосування заходів під час видобування надр та проведення вибухових робіт із метою запобігання забруднення атмосферного повітря [10].

Серед заходів щодо охорони атмосферного повітря варто відокремити заходи, що мають превентивний характер. Органи публічної адміністрації розробляють

заходи щодо запобігання та зменшення забруднення атмосферного повітря викидами транспортних та інших пересувних засобів та установок і впливу їхніх фізичних факторів. До них належать: розроблення та виконання комплексу заходів щодо зниження викидів, знешкодження шкідливих речовин і зменшення фізичного впливу під час проектування, виробництва, експлуатації та ремонту транспортних та інших пересувних засобів і установок; переведення транспортних та інших пересувних засобів та установок на менш токсичні види палива; раціональне планування та забудова населених пунктів із дотриманням нормативно визначеної відстані до транспортних шляхів; виведення з густонаселених житлових кварталів за межі міста транспортних підприємств, вантажного транзитного автомобільного транспорту; обмеження в'їзду автомобільного транспорту та інших транспортних засобів та установок у селищні, курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні та природно-заповідні зони, місця масового відпочинку й туризму; поліпшення стану утримання транспортних шляхів і вуличного покриття; впровадження в містах автоматизованих систем регулювання дорожнього руху; вдосконалення технологій транспортування і зберігання палива, забезпечення постійного контролю за якістю палива на нафтопереробних підприємствах та автозаправних станціях; упровадження та вдосконалення діяльності контрольних-регулювальних і діагностичних пунктів, комплексних систем перевірки нормативів екологічної безпеки транспортних та інших пересувних засобів і установок [10, ст. 17].

Окрім наведених вище заходів існують організаційно-економічні заходи щодо забезпечення охорони атмосферного повітря. Ця група заходів носить стимулюючий характер та сприяє заохоченню суб'єктів, діяльність яких спричиняє в тій чи іншій мірі забруднення атмосферного повітря, вживати комплекс заходів, спрямованих на модернізацію технічного оснащення та подальшого розвитку бізнесу без шкоди для атмосферного повітря. Вони передбачають: 1) екологічний податок; 2) відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря; 3) надання підприємствам, установам, організаціям та громадянам (суб'єктам підприємницької діяльності) податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідходних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, що впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів із метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; 4) участь держави в фінансуванні екологічних заходів та в будівництві об'єктів екологічного призначення [10].

Крім того відзначимо, що найважливішими серед організаційно-економічних заходів щодо забезпечення охорони атмосферного повітря, є: збір коштів за забруднення атмосферного повітря; система зборів коштів за використання атмосферного повітря; відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення екологічного законодавства в галузі охорони атмосферного повітря.

Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що заходи щодо охорони атмосферного повітря – це система способів, прийомів та засобів владно-управлінського впливу, направлених на діяльність суб'єктів публічного та приватного права, яка пов'язана із забрудненням атмосферного повітря, з метою підвищення якості атмосферного повітря, його охорони та забезпечення права громадян на чисте атмосферне повітря.

Пропонуємо класифікувати заходи щодо охорони атмосферного повітря наступним чином: 1. Залежно від характеру впливу: а) стимулюючі; б) заохочувальні; в) економічні; г) примусові. 2. Залежно від суб'єкта застосування: а) Кабінетом Міністрів

України; б) центральним органом виконавчої влади; в) місцевими органами публічної адміністрації; г) декількома суб'єктами; 3. За предметом регулювання: а) правові; б) внутрішньо-визначені; 4. За колом учасників: а) одноосібні; б) колегіальні; в) колективні; г) комбіновані; 5. За предметом: а) технічні; б) економічні; в) організаційні.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
2. Адміністративне право України: Підручник/ [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 544 с
3. Козлов Ю. М. Административное право. Москва : Юрист, 2003. 318 с.
4. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 477 с.
5. Воронятніков О.О. Публічне адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення: дис.... доктора юрид. наук : 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2020. 463 с.
6. Батлук В. А., Азарський К. І. Рівень забруднення атмосферного повітря та його вплив на стан здоров'я населення України. *Наукові записки*. С. 108-114. URL: <http://nz.uad.lviv.ua/static/media/2-10/20.pdf>
7. Теліженко О.М. Управління якістю атмосферного повітря на міждержавному рівні [Текст] : автореферат... доктора екон. наук, спец.: 08.08.01 – економіка природо-користування і охорони навколишнього середовища. Київ : Вид-во СумДУ, 2004. 38 с.
8. Дубовіч І.А., Куцька Ю.І. Еколого-економічні засади охорони та використання атмосферного повітря в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2014. Вип. 24.7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologo-ekonomichni-zasadi-ohoroni-ta-vikoristannya-atmosferного-povitrya-v-ukrayini/viewe>
9. Правові заходи щодо охорони атмосферного повітря. URL: <https://www.zhiva-planeta.org.ua/pvsus/pzsho.html>
10. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року № 2707-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*, 1992. № 50. Ст. 678.