

Юровська В.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДК 349.6

ДО ПИТАННЯ ПРО КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ МЕТОДУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Ідея про доцільність переважного застосування імперативного методу правового регулювання в публічно-правових відносинах довгий час була домінуючим постулатом у вітчизняній правовій системі та доктрині. Водночас розвиток цивілізованих ринкових відносин, поступова інтеграція в Європейський Союз на умовах повноправного членства, а також перенесення пріоритетів адміністративного права із забезпечення державного управління на обслуговування приватних осіб і реалізацію доктрини людиноцентризму диктують необхідність порушувати питання про перегляд складу та співвідношення сфер застосування методів адміністративно-правового регулювання.

Проте зрушення науки адміністративного права й адміністративного законодавства в зазначений бік ускладнюється відсутністю достатньо обґрунтованих і зрозумілих критеріїв обрання й ефективності застосування того чи іншого методу адміністративно-правового регулювання. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне на прикладі сфери охорони атмосферного повітря запропонувати такі критерії й проаналізувати адміністративно-правовий інструментарій, що використовується як складова частина системи охорони атмосферного повітря, для його оцінки з погляду ефективності регулятивного впливу.

Насамперед маємо констатувати, що сфера охорони атмосферного повітря була предметом дослідження багатьох учених, серед яких М.А. Бучакова, В.Л. Мунтят, В.К. Рибачек, Б.Г. Розовський, Ю.С. Шемшученко. Однак зазначені дослідження не піддавали критичній оцінці домінування імперативного методу правового регулювання в цій сфері.

Так, М.А. Бучакова вказує на те, що організаційно-правові механізми охорони навколишнього середовища включають у себе екологічне ліцензування, екологічну експертизу, екологічний контроль, оцінку впливу на навколишнє середовище, екологічне нормування, сертифікацію, екологічний моніторинг тощо. Вони всі мають якості, властиві адміністративно-правовому регулюванню, тобто засновані на обов'язковому інституційному правовому забезпеченні публічних інтересів необмеженого кола суб'єктів, характеризуються імперативністю регламентації соціальної діяльності індивідів, опосередкованою функціональною і юридичною нерівністю суб'єктів, що використовуються з метою забезпечення публічного порядку [1]. Водночас маємо підстави схилитися

до думки про те, що імперативний метод адміністративно-правового регулювання не завжди забезпечує ефективність правового регулювання.

Крім того, слід погодитися з позицією В.К. Рибачека, який звертає увагу на відсутність системного підходу в законотворчому процесі в Україні на підставі аналізу законодавства у сфері охорони атмосферного повітря, а також законопроектів, що з відповідних питань подавалися на розгляд до Верховної Ради України. Законопроекти, що подаються, здебільшого мають на меті вирішення однієї конкретної проблеми, не враховуючи при цьому загальний рівень і наявні зв'язки в регулюванні відносин щодо охорони атмосферного повітря як одного з природних ресурсів, і не завжди враховують світовий і європейський досвід [2]. Підставою наведеної вченим хаотичності в регулюванні є не тільки відсутність системного підходу, а й відсутність чіткого розмежування сфери регулювання імперативним і диспозитивним методом, що призводить до розбалансування й неефективності системи.

Вважаємо за необхідне зазначити, що теоретичною підставою для застосування імперативного методу в праві, зокрема й адміністративному, є необхідність збалансування прав та інтересів учасників правовідносин, якщо хоча б один із таких учасників є публічним, а не приватним, або якщо політична домовленість неможлива в силу невизначеності публічного суб'єкта (наприклад, якщо таким суб'єктом є суспільство в цілому, а не конкретна група жителів). У той же час відносини, в яких виступають два приватних суб'єкта, і які не зачіпають інтересів третього суб'єкта або невизначеного кола приватних суб'єктів, регулюються виключно на диспозитивних засадах, інакше кажучи, за вільною домовленістю учасників правовідносин.

Також зауважимо, що застосування імперативного методу полягає в примусовому збалансуванні інтересів визначеного суб'єкта (конкретних фізичних осіб, суб'єктів господарювання, громадських об'єднань тощо) з інтересом загальним (тобто суспільства, членів територіальних громад чи населення держави в цілому).

Таким чином, імперативний метод підлягає застосуванню з метою збалансування інтересів учасників суспільних відносин, якщо хоча б один із таких учасників є публічним і якщо визначення суб'єктів політичної домовленості не є можливим.

Саме коло осіб, які охоплюються поняттям «публічний суб'єкт» або інтереси яких може зачіпати

врегульована адміністративним правом діяльність, і визначає політичний рівень, на якому має бути прийняте рішення. Отже, відповідність методу правового регулювання політичному критерію ефективності передбачає, що рішення приймається за волевиявленням осіб (прямо чи опосередковано), на яких таке рішення впливає, чи імперативно державою за умови, що визначити суб'єкт політичної домовленості або його представника неможливо.

Подібна позиція відображена й у принципі 10 Декларації, прийнятій Конференцією ООН із навколишнього середовища й розвитку в Ріо-де-Жанейро, відповідно до якого екологічні питання вирішуються найбільш ефективно за умови участі всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина повинна мати доступ до інформації, що стосується навколишнього середовища, яка перебуває в розпорядженні державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали, і мати можливість брати участь у процесі прийняття рішень [3].

У цьому аспекті необґрунтованим є прийняття на загальнодержавному рівні рішення про дозвіл на перевищення нормативів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, якщо такі викиди створюють шкоду для здоров'я населення лише в межах одного села, оскільки саме заінтересовані органи місцевого самоврядування чи відповідна територіальна громада мають бути наділені повноваженнями прийняти політичне рішення й збалансувати екологічні й економічні інтереси. Водночас прийняття такого рішення на рівні центральних органів влади дозволяє опосередковано (через виборних представників або осіб, призначених такими представниками) особам, чий інтереси взагалі не зачіпаються, прийняти рішення щодо долі інших людей. Наприклад, представники територіальної громади міста Києва прийматимуть рішення щодо інтересів жителів міста Дніпро або навпаки. Вважаємо, що в такому разі територіальна громада населеного пункту, щодо якого приймається рішення, фактично усувається від визначення власної долі й позбавляється права формувати та реалізовувати свої екологічні, економічні та соціальні інтереси.

З огляду на зазначене вважаємо за необхідне не погодитися з позицією Е.А. Лютягіної, яка на підставі порівняльного аналізу діяльності органів публічної адміністрації зарубіжних країн і Російської Федерації вважає оптимальним рішенням проблеми організацію ефективної структури органів державного управління природними ресурсами:

- концентрацію всіх функцій із вироблення державної політики й нормативно-правового регулювання в зазначеній сфері у єдиного органу;
- передання всіх контрольних і наглядових функцій одній службі, підконтрольній уряду;
- підпорядкування міністерству, відповідальному за державну політику й нормативно-правове регулювання в зазначеній сфері, усіх агентств, що реалізують функції з управління природними ресурсами й охорони довкілля [4, с. 13].

Прийняття рішення на політично обґрунтованому рівні дозволяє дотриматися соціального й економічного критеріїв ефективності методу правового регулювання, оскільки забезпечує таке:

- право осіб, чий права й інтереси зачіпаються, впливати на кінцеве рішення щодо порушеного питання, що визначає межі та порядок реалізації прав і свобод особи в публічній сфері;

- дієвість механізмів захисту прав особи, оскільки в такому разі особа, чий інтереси порушено, має можливість соціально та політично впливати на суб'єкт прийняття адміністративного рішення (компетентний орган);

- підвищення якості правозастосовної практики, оскільки в такому разі суб'єкт правозастосування змушений діяти й у власних політичних інтересах;

- збалансування економічних і соціальних інтересів саме тими особами (прямо чи через представників), чий інтереси зачіпаються.

Зауважимо, що держава несе визначені екологічні зобов'язання перед мешканцями будь-якого місця на її території. Такі зобов'язання полягають у забезпеченні безпечного навколишнього середовища. Водночас держава має зобов'язання щодо забезпечення належного економічного розвитку.

На нашу думку, імперативний метод адміністративно-правового регулювання має застосовуватися, якщо є загроза життю й здоров'ю громадян. У такому разі держава має прямий конституційний обов'язок втрутитися в правовідносини між суб'єктами регулювання й імперативно гарантувати збереження життя й здоров'я громадян, оскільки в такому разі баланс між соціальними й економічними інтересами та життям і здоров'ям принаймні однієї людини полягає в збереженні життя й здоров'я, які є найвищими соціальними цінностями в Україні.

У цьому зв'язку проаналізуємо механізм забезпечення якості атмосферного повітря, оскільки фактично саме якість атмосферного повітря і є кінцевою метою правового регулювання в цій сфері.

Згідно з абз. 6, 10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря – група нормативів, дотримання яких запобігає виникненню небезпеки для здоров'я людини та стану навколишнього природного середовища від впливу шкідливих чинників атмосферного повітря. Норматив якості атмосферного повітря – критерій якості атмосферного повітря, який відображає гранично допустимий максимальний вміст забруднюючих речовин в атмосферному повітрі й за якого відсутній негативний вплив на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища [5].

При цьому в ст. 6 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» законодавець зазначив, що для оцінки стану забруднення атмосферного повітря встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря та нормативи гранично допустимих викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів у межах

населених пунктів, у рекреаційних зонах, в інших місцях проживання, постійного чи тимчасового перебування людей, на об'єктах навколишнього природного середовища з метою забезпечення екологічної безпеки громадян і навколишнього природного середовища (нормативи якості атмосферного повітря; гранично допустимі рівні впливу акустичного, електромагнітного, іонізуючого й інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів) [5].

Отже, законодавець надав перевагу використанню імперативного методу під час урегулювання критеріїв якості повітря, указавши, що на загальнодержавному рівні визначаються вимоги щодо якості повітря.

На нашу думку, застосування імперативного методу на державному рівні в цьому разі не лише відповідає європейській практиці, а і є обґрунтованим з огляду на таке. Відповідно до вимог ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 50 Конституції України людина, її життя й здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Кожен має право на безпечне для життя й здоров'я довкілля [6].

Зазначені положення встановлюють обов'язок держави забезпечити екологічну безпеку (зокрема і якість повітря) на такому рівні, який не здійснює загрози життю й здоров'ю людей. При цьому, оскільки життя і здоров'я кожної конкретної людини визнається цінністю, вищою за будь-які соціальні чи економічні блага, держава має обов'язок ужити всіх необхідних дій для відвернення загрози життю й здоров'ю кожної людини, зокрема й екологічного характеру.

Отже, положення Конституції, установлюючи взаємні права й обов'язки держави та людини, включають диспозитивну домовленість між забруднювачем і людиною на рівні, який створив би небезпеку для життя і здоров'я людини. Установлюючи нормативи якості повітря, держава діє в межах конституційних повноважень і зобов'язана встановити нормативи якості повітря імперативно.

Крім того, висновок про застосування імперативного методу регулювання підтверджується й положеннями ч. 12 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», в якій зазначено, що якщо за результатами спостережень за станом атмосферного повітря або розрахунковими даними встановлено зони, де внаслідок причин об'єктивного характеру має місце перевищення нормативів екологічної безпеки, приймається рішення про поетапне зниження викидів забруднюючих речовин підприємствами, установами, організаціями та громадянами – суб'єктами підприємницької діяльності. Тривалість кожного етапу та необхідне зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин на кожному етапі встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом

виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення [5].

Отже, у разі порушення вимог щодо якості атмосферного повітря неодмінно відбувається втручання держави в екологічну ситуацію з метою поступового покращення якості повітря. Жодних проявів диспозитивності за таких обставин не допускається.

Іншим складовим елементом системи охорони атмосферного повітря, що становить інтерес у світлі завдань нашого дослідження, є регулювання обсягів забруднення атмосферного повітря.

Так, відповідно до ч. 1, 2 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» для забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливого середовища життєдіяльності, запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище здійснюється регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України. Перелік забруднюючих речовин переглядається Кабінетом Міністрів України не менше одного разу на 5 років за пропозицією Міністерства екології та природних ресурсів України й Міністерства охорони здоров'я України [5]. Отже, перелік речовин, викиди яких регулюються, установлюється імперативно на рівні центральних органів виконавчої влади.

Вважаємо необґрунтованим застосування імперативного методу із зазначеною метою з огляду на декілька соціально-економічних і екологічних факторів, зокрема:

- на загальнодержавному рівні встановлені обов'язкові вимоги до якості повітря, порушення яких призводить до прямого втручання держави;
- сама по собі наявність тих чи інших речовин в атмосферному повітрі не становить небезпеки для життя та здоров'я населення, тоді як відповідний рівень концентрації небезпечних забруднюючих речовин безпосередньо впливає на сумісність атмосферного повітря з вимогами до сприятливого навколишнього середовища (навіть наявність радіоактивних речовин за їх низької концентрації не становить небезпеки для життя та здоров'я людини, а наявність вуглекислого газу за високої концентрації є смертельною);
- визначення переліку забруднюючих речовин є дискреційним повноваженням і здійснюється за відсутності чітких критеріїв, про що свідчить уживання оціночних понять «найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин» у ч. 1 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря».

У зв'язку з тим, що значення має не конкретна речовина, а її концентрація в атмосферному повітрі, перелік речовин, які є забруднюючими, має бути встановлений для конкретної місцевості залежно від виконання чи порушення в цій місцевості загальнодержавних вимог до якості повітря.

Наприклад, викиди метану в процесі фермерства в населеному пункті, де концентрація метану перевищує нормальну, має підлягати регулюванню. Водночас викиди небезпечних речовин, якщо їх обсяги не впливають на якість повітря, не мають підлягати регулюванню.

Іншими словами, застосування законодавцем імперативного методу під час установлення переліку забруднюючих речовин є неефективним, оскільки такий перелік має залежати від концентрації конкретних речовин в атмосферному повітрі в межах відповідної території.

За умови, що не створюється небезпека для життя й здоров'я людини, визнання конкретної речовини шкідливою для довкілля має бути предметом політичного рішення в межах кожної конкретної території й вимагає врахування балансу економічних і екологічних інтересів. Так, громади, які надають перевагу розвитку промисловості, можуть розширювати перелік забруднюючих речовин і допустимий обсяг забруднення, а громади, зацікавлені в збереженні навколишнього природного середовища, – діяти протилежним чином, зважаючи на економічні й екологічні пріоритети. Однак слід мати на увазі, що розширення переліку забруднюючих речовин і допустимого обсягу забруднення має узгоджуватися з нормативами якості атмосферного повітря, порушення яких тягне за собою втручання держави в правовідносини між забруднювачем і громадою.

Отже, визначення переліку забруднюючих речовин із застосуванням імперативного методу є неадекватним за умови категоричного визначення вимог до якості атмосферного повітря. Таким чином, імперативний метод правового регулювання відносин щодо охорони атмосферного повітря має бути застосований у разі й у межах:

1) наявності публічного учасника правовідносин, якщо не можна визначити конкретну групу осіб та/або визначити їх уповноваженого представника;

2) вірогідності створення небезпеки для життя чи здоров'я людини;

3) неможливості досягти політичної домовленості (тобто не реалізації диспозитивного методу);

4) необхідності створення запобіжників для політичних домовленостей, щоб вони не призводили до очевидного дисбалансу інтересів або порушення основоположних прав людини.

В інших випадках застосуванню підлягає диспозитивний метод, який дозволяє максимально збалансувати соціальні, економічні й екологічні інтереси територіальних громад, а також прагнення до збереження та поліпшення стану навколишнього природного середовища в межах території впливу забруднювачів атмосферного повітря.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бучакова М.А. Экологический контроль как мера административно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/ekologicheskij-kontrol-kak-mera-administrativno-pravovogo-regulirovaniya-v-sfere-ohrany-okruzhayushey-sredy> (дата звернення: 19.12.2017).

2. Рибачек В.К. Правова охорона атмосферного повітря за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2010, 20 с.

3. Ріо-де-Жанейрська Декларація ООН щодо навколишнього середовища та розвитку від 14 червня 1992 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455 (дата звернення: 19.12.2017).

4. Лютягіна Е.А. Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14, Москва, 2011, 17 с.

5. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2707-12> (дата звернення: 19.12.2017).

6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 19.12.2017).

Юровська В.В. ДО ПИТАННЯ ПРО КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ МЕТОДУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Стаття містить результати вивчення теоретичних підстав для застосування імперативного методу правового регулювання як способу втручання держави в правовідносини за участю публічного суб'єкта. Здійснено аналіз випадків, в яких застосування диспозитивного методу є неможливим з огляду на відсутність або невизначеність суб'єкта політичного діалогу. На прикладі інститутів охорони атмосферного повітря проаналізовано ефективність застосування імперативного методу з метою збалансування економічних, екологічних і соціальних інтересів мешканців населених пунктів на території забруднення. Вироблено перелік критеріїв для застосування імперативного методу правового регулювання у сфері охорони атмосферного повітря.

Ключові слова: метод правового регулювання, імперативний метод правового регулювання, охорона атмосферного повітря, критерії застосування імперативного методу правового регулювання.

Юровская В.В. К ВОПРОСУ О КРИТЕРИЯХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕТОДА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Статья содержит результаты изучения теоретических оснований применения императивного метода правового регулирования как способа вмешательства государства в правоотношения с участием публичного субъекта. Проанализированы случаи, в которых применение диспозитивного метода является невозможным в силу отсутствия или невозможности определения субъекта политического диалога. Также на примере институтов охраны атмосферного воздуха был проведен анализ эффективности применения императивного

метода с целью сбалансирования экономических, социальных и экологических интересов жителей загрязненной территории. Выработаны критерии для применения императивного метода регулирования в исследуемой сфере.

Ключевые слова: метод правового регулирования, императивный метод правового регулирования, охрана атмосферного воздуха, критерии применения императивного метода правового регулирования.

Yurovska V.V. ON THE ISSUE OF CRITERIA FOR DETERMINING A METHOD OF LEGAL REGULATION FOR ENSURING AIR PROTECTION

The article reveals the outcomes of the research of the sound theoretical basis for the applying of the imperative method of legal regulation as a way of the state to interfere in the relationships involving a public subject. Analysis of the cases, where discretionary method is inapplicable due to the absence or impossibility of determination of subject of the political dialog was conducted. Also, in context of the air protection regulations, effectiveness of the imperative method as an instrument of balancing social, economical and ecological interest was assessed. Author has also introduced the number of criteria that should be applied prior to giving preference to imperative method of legal regulation over another one.

Key words: method of legal regulation, imperative method, air protection, criteria of the imperative method applicability.