

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ЮРОВСЬКА В. В.,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.6

**АНАЛІЗ МЕТОДУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН,
ПОВ'ЯЗАНИХ З ОХОРОНОЮ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ**

Стаття містить результати дослідження ключових інститутів у сфері охорони атмосферного повітря з метою визначення методу правового регулювання, якому надав перевагу законодавець. Проаналізовано відповідні директиви Європейського Союзу, визначено переважаючий метод правового регулювання, який було застосовано для впорядкування досліджуваних правовідносин. Виокремлено ключові інститути досліджуваної сфери, які створюють основу для забезпечення виконання зобов'язань держави щодо створення безпечного для життя і здоров'я громадян довкілля. Обґрунтовано висновок про перевагу імперативного методу правового регулювання як у межах законодавства України, так і на рівні Європейського Союзу.

Ключові слова: метод правового регулювання, інститути охорони атмосферного повітря, нормативи якості атмосферного повітря.

Статья содержит результаты исследования ключевых правовых институтов в сфере охраны атмосферного воздуха с целью определения метода правового регулирования, который был применен законодателем. Также были проанализированы соответствующие директивы Европейского Союза, определен ключевой метод правового регулирования, который применяется для упорядочивания исследуемых взаимоотношений. Определены ключевые институты исследуемой сферы, которые являются нормативным основанием для выполнения государством функции по охране окружающей среды и обеспечении её безопасности для жизни и здоровья граждан. Обоснован вывод о преимущественном использовании императивного метода как в рамках законодательства Украины, так и на уровне Европейского Союза.

Ключевые слова: метод правового регулирования, институты охраны атмосферного воздуха, нормативы качества атмосферного воздуха.

The article represents the results of the research in the field of key legal institutes with the aim to figure out the main regulatory method applied by the legislator. The analysis of the European Union legislation was conducted, and the main method applied to regulate the research area was found. Author also indicated the predominant institutes forming the basis for the state to fulfill its ecological obligations before the people in order to guarantee safe and healthy environment. It was concluded that the imperative method is the most preferred one in that context either by the Ukrainian legislator or European Union authorities.

Key words: regulatory method, atmosphere air protection institutes, atmosphere air quality standards.



Вступ. Охорона атмосферного повітря є надзвичайно важливою функцією держави, оскільки людина не може існувати без повітря і його забруднення завдає значної шкоди життю і здоров'ю людини.

Системоутворюючим нормативно-правовим актом у сфері забезпечення безпеки атмосферного повітря в Україні слугує Закон України «Про охорону атмосферного повітря» (далі – Закон № 2707-ХІІ). Зокрема, цей закон визначає ключові інститути, за допомогою яких реалізується конституційна функція держави із забезпечення безпечного для життя та здоров'я довкілля.

Незважаючи на те, що питання екологічного права загалом і охорони атмосферного повітря зокрема докладно досліджені у наукових працях таких шанованих вчених, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, С.О. Боголюбов, Ю.С. Шемшученко, О.О. Погрібний, М.В. Шульга, видається недостатнім стан наукового опрацювання теоретичних аспектів використання методів адміністративно-правового регулювання для побудови системи охорони атмосферного повітря.

Постановка завдання. Отже, предметом цього дослідження виступає визначення методів адміністративно-правового регулювання, на яких ґрунтується вітчизняне та зарубіжне законодавство про охорону атмосферного повітря.

Результати дослідження. Розпочинаючи опрацювання вищевказаних питань, вважаємо за доцільне констатувати, що ключовими елементами системи охорони атмосферного повітря є стандартизація і нормування, що супроводжуються встановленням критеріїв для прийняття рішень у цій сфері. Видається очевидним, що структура основоположних інститутів із найбільш вагомим впливом на стан атмосферного повітря, частково відображена у складі нормативів, що встановлена ч. 1 ст. 5 Закону № 2707-ХІІ. За її положеннями, у галузі охорони атмосферного повітря встановлюються такі нормативи:

- 1) нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря;
- 2) нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел;
- 3) нормативи гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел;
- 4) нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел;
- 5) технологічні нормативи допустимого викиду забруднюючих речовин [1].

Отже, нормативи у галузі охорони атмосферного повітря виступають неодмінною частиною механізму адміністративно-правового регулювання охорони атмосферного повітря, а їх дотримання має гарантувати якість атмосферного повітря.

Оцінюючи значущість нормативів для функціонування системи охорони повітря, вважаємо за необхідне погодитись із В.К. Рибачеком, який зазначає, що нормування в галузі охорони атмосферного повітря як одного зі стрижневих елементів у механізмі правової охорони атмосферного повітря. Усі інші складники цього механізму (оцінка впливу на навколишнє середовище, екологічний аудит, моніторинг та інші), за твердженням вченого, варто розглядати як похідні, орієнтовані на забезпечення дотримання відповідних нормативів [2].

Водночас варто мати на увазі те, що поруч із нормативами та нерозривно з ними діє інститут надання дозволу на викиди, правовим підґрунтям якого є ч. 5 ст. 11 Закону № 2707-ХІІ [1].

Повертаючись до дослідження нормативів як інструментарію адміністративно-правового регулювання питань охорони атмосферного повітря, зауважимо, що вони за напрямками регуляторного впливу можуть бути поділені на три види:

- 1) нормативи, спрямовані на встановлення якості повітря;
- 2) нормативи, спрямовані на регулювання забруднення повітря;
- 3) нормативи, спрямовані на регулювання негативного екологічного впливу конкретного устаткування.

Першими проаналізуємо нормативи, спрямовані на встановлення якості повітря, оскільки саме якість атмосферного повітря є кінцевою метою системи охорони атмосферного повітря та, вочевидь, визначальним критерієм ефективності.



У цьому зв'язку, насамперед, варто вказати на те, що нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря, згідно з абз. 6, 10 ч. 1 ст. 1 Закону № 2707-ХІІ, є групою 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 і за якого відсутній негативний вплив на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища [1].

При цьому в ст. 6 Закону № 2707-ХІІ 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 та біологічних факторів у межах населених пунктів, рекреаційних зонах, інших місцях проживання, постійного чи тимчасового перебування людей, 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 та інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів [1].

Отже, вітчизняне законодавство переважно використовує імперативний метод для встановлення критеріїв якості повітря, наголосивши, що на загальнодержавному рівні визначаються вимоги щодо якості повітря.

У цьому контексті варто мати на увазі те, що нормування якості повітря на імперативних засадах узгоджується з відповідним зарубіжним досвідом.

Так, згідно з п. 1 ст. 4 Директиви Ради ЄС 96/62/ЄС «Щодо оцінки та контролю навколишньої атмосфери» про для забруднюючих речовин за пропозицією спеціальної комісії встановлюються обмежувальні рівні та, відповідно, критичні межі. Згідно з її п.п. 5, 7 ст. 2, термін «обмежувальний рівень» означає рівень, фіксований на основі наукового знання з метою уникання, запобігання або зменшення шкідливих впливів на здоров'я людини та/або навколишнє середовище загалом, який необхідно досягти протягом певного періоду та далі не перевищувати. Термін «критична межа» означає рівень, поза яким існує ризик для здоров'я людини внаслідок незначного зовнішнього впливу та на якому країни-члени вживають невідкладних заходів, передбачених цією директивою [3].

При цьому варто зазначити, що нормативи, якими фактично є «обмежувальний рівень» і «критична межа», встановлюються на рівні ЄС, а не навіть на рівні окремих країн.

Крім того, положеннями ст. 13 Директиви Європейського Парламенту та Ради 2008/50/ЄС «Про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи» встановлюється, що держави-члени гарантують, що у всіх своїх зонах та агломераціях рівні двоокису сірки, РМ10, свинцю та окису вуглецю в атмосферному повітрі не перевищують граничних величин. Стосовно двоокису азоту і бензолу, граничні величини, визначені в Додатку ХІ, не можуть бути перевищені, починаючи з дат, які вказані у ньому [4].

Другим напрямом регулювання, правовий метод регулювання в якому належить оцінити, є регулювання забруднення повітря.

Згідно з ч.ч. 1, 2 ст. 11 Закону № 2707-ХІІ для забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливого середовища життєдіяльності, запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей на навколишнє природне середовище здійснюється регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, перелік яких встановлюється 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 і Міністерства охорони здоров'я України [1].

Отже, перелік речовин, викиди яких регулюються, встановлюється імперативно на рівні центральних органів виконавчої влади.

Водночас, на доповнення до того, згідно з ч. 3 ст. 11 Закону № 2707-ХІІ, за поданням обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої



влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища і Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей екологічної ситуації регіону, населеного пункту можуть додатково встановлювати перелік забруднюючих речовин, за якими здійснюється регулювання їх викидів на відповідній території [1].

Однак, навіть допускаючи певну гнучкість серед можливих ініціаторів рішення, законодавець наділяє регулятивними повноваженнями центральні органи виконавчої влади.

На рівні Європейського Союзу вищезазначений перелік забруднюючих речовин встановлений директивою Європейського Парламенту та Ради 2010/75/ЄС «Про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення)» (далі – Директива ЄС про промислові викиди) [5].

Зазначена директива дає змогу країнам-членам визнати забруднюючими речовинами інші не визначені в ній речовини та встановлювати більш жорсткі вимоги щодо кількості їх викидів на одну установку. Натомість звуження переліку речовин, або виключення деяких із них зі списку не допускається.

Третім системоутворюючим напрямом правового регулювання забезпечення якості атмосферного повітря є регулювання негативного екологічного впливу конкретного устаткування, яке здійснюється за допомогою:

- 1) встановлення нормативів гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел;
- 2) встановлення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел;
- 3) встановлення технологічних нормативів допустимого викиду забруднюючих речовин.

Згідно із положеннями ч.ч. 1, 2 ст. 7 Закону № 2707-ХІІ нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин та їх сукупності, які містяться у складі пилогазовоповітряних сумішей, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд і надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, встановлюються з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання, газоочисних установок. Для діючих і тих, що проектуються, окремих типів обладнання і споруд залежно від часу розроблення та введення у дію, наявності наукових і технічних розробок, економічної доцільності встановлюються: норматив гранично допустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела, технологічні нормативи допустимих викидів забруднюючих речовин або їх суміші, які визначаються у місці їх виходу з устаткування [1].

При цьому варто звернути увагу на встановлення законодавцем технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин, до яких, згідно із ч. 3 ст. 7 Закону № 2707-ХІІ, належать:

- 1) поточні технологічні нормативи – для діючих окремих типів обладнання, споруд на рівні підприємств із найкращою наявною технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів;
- 2) перспективні технологічні нормативи – для нових і таких, що проектуються, будуються або модернізуються, окремих типів обладнання, споруд з урахуванням досягнень на рівні передових вітчизняних і світових технологій та обладнання [1].

Іншим різновидом нормативів з імперативним порядком встановлення є нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел.

Так, законодавство встановлює, що для кожного типу пересувних джерел, що експлуатуються на території України, встановлюються нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів цих джерел, які розробляються з урахуванням сучасних технічних рішень щодо зменшення утворення забруднюючих речовин, зниження рівнів впливу фізичних факторів, очищення відпрацьованих газів та економічної доцільності [1].



Заключним напрямом регулювання, який підлягає дослідженню на обґрунтованість застосування імперативного методу, є надання дозволу на викиди.

Згідно з ч.ч. 5, 6 ст. 11 Закону № 2707-ХІІ, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до другої або третьої групи, 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 та епідемічного благополуччя населення. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися на підставі дозволу, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до першої групи, суб'єкту господарювання, об'єкт якого знаходиться на території зони відчуження, зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [1].

Аналіз зазначених положень свідчить про те, що прийняття рішень здійснюється:

- а) для першої категорії – на рівні загальнодержавних органів виконавчої влади;
- б) для другої та третьої категорії – на рівні регіональних органів державної влади за погодженням і загальнодержавним органом виконавчої влади.

Що стосується європейського досвіду із цього питання, то основним документом, який на рівні ЄС регулює досліджуване питання, є Директива ЄС про промислові викиди, що включає такі положення:

1) держави-члени вживають необхідних заходів для забезпечення неможливості експлуатації жодної установки або спалювальної установки, установки для спалювання відходів або установки побічного спалювання відходів без дозволу (п. 1 ст. 1 Директиви ЄС про промислові викиди);

2) без шкоди іншим вимогам, встановленим у національному законодавстві або законодавстві ЄС, компетентний орган влади надає дозвіл, якщо установка відповідає вимогам цієї Директиви (п. 1 ст. 5 Директиви ЄС про промислові викиди);

3) граничні обсяги викидів для забруднюючих речовин застосовуються у точці, в якій викиди залишають установку, а будь-яке розрідження до цієї точки не береться до уваги під час визначення таких значень (п. 1 ст. 15 Директиви ЄС про промислові викиди);

4) компетентний орган влади встановлює граничні обсяги викидів, які забезпечують, що за нормальних умов експлуатації викиди не перевищуватимуть рівнів викидів, пов'язаних із найкращими наявними технологіями, встановлених у рішеннях стосовно висновків щодо найкращих наявних технологій шляхом встановлення граничних обсягів викидів, що не перевищують рівнів викидів, пов'язаних із найкращими наявними технологіями (виражаються для таких самих або коротших проміжків часу та за таких самих контрольних умов, що й для рівнів викидів, пов'язаних із найкращими наявними технологіями), або шляхом встановлення інших граничних обсягів викидів щодо їх значень, строків та контрольних умов (п. 3 ст. 15 Директиви ЄС про промислові викиди) [5].

Висновки. З вищевикладеного випливає, що відповідно до вимог Директиви ЄС про промислові викиди компетентний державний орган має на підставі самостійно вироблених критеріїв визначити, в якому обсязі будуть здійснені викиди, і не має права відмовити у видачі дозволу за умови, що стан атмосферного повітря загалом не є гіршим за «обмежувальний рівень».

Таким чином, у межах усіх системоутворюючих інститутів у системі охорони атмосферного повітря законодавець надає перевагу використанню імперативного методу правового регулювання, що відповідає актам законодавства Європейського Союзу в цій сфері.



Список використаних джерел:

1. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-ХІІ. Дата оновлення: 18 грудня 2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2707-12> (дата звернення: 05.12.2017).
2. Рибачек В.К. Правова охорона атмосферного повітря за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2010, 20 с.
3. Щодо оцінки та контролю навколишньої атмосфери: Директива Ради Європейського Союзу від 27 вересня 1996 р. 96/62/ЄС. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_498 (дата звернення: 23.11.2017).
4. Про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи: Директива Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. 2008/50/ЄС. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_950 (дата звернення: 23.11.2017).
5. Про промислові викиди: Директива Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. 2010/75/ЄС. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiVzf_E5ozZAhVSaVAKHVZ_Dy4QFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fold.minjust.gov.ua%2Ffile%2F33301.docx&usg=AOvVaw2mcGdU7DxPogAJ2JWV FOSx (дата звернення: 23.11.2017).

