

ГОРДІЄНКО А. В.,докторант кафедри конституційного
та адміністративного права*(Запорізький національний університет)*

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.3.30>**СУТНІСТЬ ІНСТРУМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ
ТА БЕЗПЕКИ ПОВІТРЯНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ**

У статті досліджено сутність інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України. Вказано, що адміністративно-правовий механізм забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України є складним комплексним утворенням, що включає сукупність організаційних і правових засобів, за допомогою яких держава забезпечує цей охорону атмосферного повітря та безпеку повітряного простору. Адміністративно-правовий механізм забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору спрямований на створення умов, що сприяють дотриманню, виконанню, використанню та застосуванню правових норм, які регламентують суспільні відносини в сфері забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору усім суб'єктам еколого-правових відносин.

Зроблено висновок, що визначення адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору триває в умовах гострих наукових дискусій, що позначається на такому елементі, як форми захисної діяльності. Найбільш науково завершеним є підхід до визначення форм забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, представлений як інтегрування регулюючих, реалізуючих, охоронних, захисних правових методів і форм, які у сукупності спрямовані на досягнення мети вирішення конфлікту різних інтересів і відновлення балансу між приватним та публічним інтересом у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, атмосферне повітря, охорона, безпека, повітряний простір.

Hordiienko A. V. The essence of the instruments of the administrative and legal mechanism for ensuring the protection of atmospheric air and the safety of the airspace of Ukraine

The article examines the essence of the instruments of the administrative-legal mechanism for ensuring the protection of atmospheric air and the safety of the airspace of Ukraine. It is indicated that the administrative and legal mechanism for ensuring the protection of atmospheric air and the safety of the airspace of Ukraine is a complex formation that includes a set of organizational and legal means. With the help of which the state ensures the protection of atmospheric air and the safety of airspace. The administrative and legal mechanism for ensuring air protection and airspace safety is aimed at creating conditions that facilitate the observance, implementation, use and application of legal norms that regulate public relations in the field of air protection and airspace safety to all subjects of environmental and legal relations.



It is concluded that the definition of the administrative-legal mechanism for ensuring the protection of atmospheric air and airspace safety continues in the context of heated scientific discussions, which affects such an element as the forms of protective activity. The most scientifically complete is the approach to determining the forms of ensuring air protection and airspace safety, presented as an integration of regulatory, implementing, protective, protective legal methods and forms, which together are aimed at achieving the goal of resolving conflicts of different interests and restoring the balance between private and public interests in the field of air protection and airspace safety.

Key words: *administrative and legal mechanism, atmospheric air, protection, security, airspace.*

Постановка проблеми. Складним та комплексним утворенням адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України є сукупність організаційних і правових засобів, за допомогою яких держава забезпечує охорону атмосферного повітря та безпеку повітряного простору. Адміністративно-правовий механізм забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору спрямований на створення умов, що сприяють дотриманню, виконанню, використанню та застосуванню правових норм, які регламентують суспільні відносини в сфері забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору усім суб'єктам еколого-правових відносин.

Метою цієї статті є аналіз сутності інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щодо питання інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, наукові пошуки були проведені такими науковцями, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та багатьма іншими.

Виклад основного матеріалу. Окремі вчені вказують, що забезпечення доцільно розглядати як форму оптимального «балансу між екологічною та економічною складовими сталого розвитку» [1, с. 342].

Механізм адміністративно-правового регулювання розглядається як сукупність чи комплекс адміністративно-правових засобів, порядок певного роду діяльності, система засобів, заходів, способів, методів у їх різному поєднанні, а «дискусії з приводу внутрішньої будови лежить у площині доцільності виокремлення тих чи інших елементів загалом у структурі розглядуваного механізму, або віднесення їх до основних чи факультативних» [2, с. 13].

Інструментальну основу механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України складають методи, які у широкому сенсі сприймаються як способи, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкти з метою практичного виконання певних завдань. Щодо адміністративно-правових форм, які також є частиною механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, це зовні виражені дії суб'єктів публічного управління, що здійснюються у межах компетенції та тягнуть наслідки. Методи адміністративно-правового регулювання реалізуються за допомогою адміністративно-правових форм, які обумовлюються змістом зазначених методів [3, с. 177].

Адміністративно-правове регулювання сфери забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору складає сукупність нормативно-встановлених заходів впливу пануючих суб'єктів публічного управління та їх посадових осіб на поведінку інших учасників таких правовідносин, спрямованих на досягнення оптимального забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, вирішення завдань і здійснення функцій публічно-управлінської діяльності у цій сфері.



Варто вказати, що у спеціальній літературі виділяють методи адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, зокрема методи переконання та примусу. Зокрема переконання – це основний метод діяльності органів публічного управління, сутність якого є застосування суб'єктами, які наділені повноваженнями, заходів виховання та роз'яснення, а також пропаганди з метою формування необхідної поведінки суб'єкта [4].

Примус визначається як допоміжний метод адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, що застосовуються при неможливості використання засобів переконання, переважно тоді, коли відбувається порушення вимог правових приписів. Примус традиційно визначають як різновид прямих адміністративних методів впливу, що застосовується суб'єктами публічного управління [4]. Під формою традиційно розуміють зовні виражені дії органів публічного управління, які здійснюються в межах компетенції та тягнуть певні наслідки [5, с. 45].

За характером наслідків розрізняють: 1) правові, які призводять до наслідків правового характеру; 2) неправові, які здійснює орган публічного управління та, які не приводять до юридичних наслідків [4].

Видачу дозвільних документів, ведення реєстраційного обліку, прийняття постанови про призначення адміністративного стягнення доцільно віднести до юридично значимих, тобто правових форм діяльності.

Неправовими формами діяльності органів публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору виступають організаційні дії та матеріально-технічні операції.

Кваліфікація адміністративно-правових інструментів забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору є досить умовною, оскільки зазначені інструменти застосовуються у взаємодії. За характером впливу суб'єктів публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору доцільно поділити на керовані об'єкти: контрольно-наглядові (інструменти, в основі яких є метод безпосереднього прямого впливу щодо суб'єктів управління управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору на відповідні об'єкти управління (видача дозволів, ліцензій, вчинення реєстраційних дій, застосування заходів адміністративної відповідальності, здійснення нагляду, контролю тощо); та фінансові (інструменти, в основі яких є метод опосередкованого впливу (надання податкових пільг, матеріальне заохочення тощо).

До основних форм контрольно-наглядових інструментів у межах механізму адміністративно-правового забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору відносяться: ліцензування господарської діяльності у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, аудитом у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, контролем і моніторингом у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору; дозвільна складова та оцінка впливу на атмосферне повітря та повітряний простір; державна екологічна експертиза тощо.

Контрольно-наглядові інструменти адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору – це сукупність прийомів та способів впливу органів публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору на суб'єкти господарювання за допомогою надання окремим зацікавленим суб'єктам дозволу на реалізацію їх статутного права вчиняти певні дії в умовах загальної заборони на здійснення певного виду діяльності у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору. Основними формами реалізації контрольно-наглядових інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, які безпосередньо впливають на механізм забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, доцільно визнати екологічне ліцензування та аудит і державну екологічну експертизу.

Крім того до контрольно-наглядових інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору



включають державний контроль та нагляд, охорону та відтворення природних ресурсів, моніторинг атмосферного повітря тощо. Контрольна державна діяльність, безумовно залишається функцією публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, її стадією і формою [6, с. 97].

Отже, під контрольно-наглядовими інструментами у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору доцільно розуміти діяльність уповноважених, щодо здійснення контрольно-наглядових функцій держави, органів публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, спрямовану на дотримання господарюючими суб'єктами правових норм та нормативів з метою забезпечення стану оптимальної захищеності атмосферного повітря та безпеки повітряного простору від можливого негативного впливу іншої діяльності, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, її наслідків тощо.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» під державним екологічним наглядом розуміється діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень органами державної влади, місцевого самоврядування, юридичними особами, фізичними особами-підприємцями та громадянами вимог, встановлених відповідно до міжнародних договорів, законів, інших нормативно-правових актів в галузі охорони навколишнього середовища [7].

Реалізується контрольно-наглядова діяльність у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору за допомогою вжиття передбачених законодавством заходів щодо припинення або усунення наслідків виявлених порушень, у тому числі шляхом перевірок, діяльності щодо систематичного спостереження за виконанням обов'язкових умов, аналізу та прогнозування стану їх дотримання при здійсненні органами публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, господарюючими суб'єктами їхньої діяльності.

Значна роль в процесі охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору відводиться адміністративно-юрисдикційним методам забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору. Як вказується у спеціальній літературі, «для створення надійних засад охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору необхідне існування всіх видів юридичної відповідальності та особливо важливе місце в цій сфері посідає адміністративна відповідальність» [8, с. 95].

Щодо сфери забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, під якою розуміємо стан оптимальної захищеності атмосферного повітря та повітряного простору, воно орієнтоване як на протистояння, так й на попередження виникнення загроз (внутрішніх і зовнішніх), то традиційно найбільш універсальною та доцільною, з точки зору практики, є класифікація адміністративно-юрисдикційних методів на: 1) адміністративно-попереджувальні; 2) методи адміністративного припинення; 3) методи адміністративної відповідальності.

Варто вказати, що органи публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору поряд з адміністративно-правовими методами, пов'язаними з адміністративними правопорушеннями, з метою забезпечення безпеки, застосовують низку адміністративно-правових методів щодо охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору від шкідливих чинників, пов'язаних з правомірними діями осіб. Наведену систему адміністративно-правових методів доцільно визнати методом адміністративним санкціонування у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору.

Серед адміністративно-попереджувальних заходів доцільно виділити такі групи: 1) попередню профілактику; 2) профілактику припинення. Попередня профілактика, що здійснюється органами публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, громадськими об'єднаннями та спрямована на розробку та здійснення заходів, пов'язаних з попередженням адміністративних правопорушень у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, крім того, виявленням



та усуненням причин, що сприяють вчиненню, має пріоритетне значення в системі профілактичних заходів. Особливу увагу доцільно приділити принципам і формам взаємодії правоохоронних з природоохоронними органами у сфері запобігання та розкриття правопорушень у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору.

Методи адміністративного припинення відносяться до другої групи адміністративно-юрисдикційних методів забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору. Суть цих методів полягає в примусовому припиненні протиправних діянь, що вчиняють особи, та запобіганні шкідливих наслідків, відповідно, адміністративне припинення має застосовуватися оперативно та вчасно.

Зазначені методи, спрямовані на оптимальне забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, та можуть виражатися у: 1) вимогах припинити протиправні діяння; 2) адміністративному затриманні; 3) забороні робіт, які порушують режим природокористування; 4) фізичному впливі на правопорушника тощо.

До наступної групи адміністративно-юрисдикційних методів забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору традиційно відносить адміністративну відповідальність, підставою якої є: нормативна; фактична та процесуальна.

Проте варто підкреслити, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору має особливості, оскільки зумовлена специфікою об'єкта посягання, а саме: 1) відповідальність настає за вчинення правопорушення у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору; 2) шкода від правопорушень у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору розглядається у матеріальному (економічна) та нематеріальному (екологічна) аспектах; 3) адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору встановлюється спеціальним (адміністративним і галузевим) законодавством різного профілю, зокрема за критерієм охорони окремого природного об'єкту (атмосферне повітря, повітряний простір); 4) астосування адміністративних стягнень у цій сфері входить до компетенції уповноважених органів публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, судів; 5) перелік відповідних адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору включає у себе попередження, адміністративний штраф, конфіскацію знаряддя вчинення або предмета адміністративного припинення діяльності; 6) однією з головних проблем при розгляді справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору є дотримання процесуальних строків.

Висновки. Підсумовуючи наведене варто вказати, що визначення адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору триває в умовах гострих наукових дискусій, що позначається на такому елементі, як форми захисної діяльності. Найбільш науково завершеним є підхід до визначення форм забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, представлений як інтегрування регулюючих, реалізуючих, охоронних, захисних правових методів і форм, які у сукупності спрямовані на досягнення мети вирішення конфлікту різних інтересів і відновлення балансу між приватним та публічним інтересом у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору.

Наведений підхід дає змогу побачити сумісність наявних інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору з інструментами міжнародного правозахисного механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору. Інтергративний підхід забезпечує Застосування прогресивних та ефективних форм взаємодії особи, суспільства, органів публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, держави в цілому, на пошук оптимальних моделей такої взаємодії. Пропонована модель адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору має на меті створення оптимальних умов для



виконання державою забезпечувальної функції, шляхом створення дієвої системи заходів у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, на встановлення юридичних процедур щодо охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору. Проте варто вказати й на проблемні місця та причини неефективності форм охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, що застосовують на практиці, зокрема: неналежний стан законодавства, відсутність оптимальних заходів юридичної відповідальності та процедур застосування щодо правопорушників у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, та щодо органів публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, на які покладено обов'язок захищати та відновлювати порушені права; протиріччя у процесі застосування санкцій тощо.

Таким чином, забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору доцільно розглядати як: складову охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору; діяльність, що проводиться паралельно з охороною атмосферного повітря та забезпеченням безпеки повітряного простору; діяльність, що проводиться паралельно з охороною атмосферного повітря та забезпеченням безпеки повітряного простору. За змістом механізм забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору включає: нормативно-інституціональний механізм, процедурно-процесуальний та інструментальний механізми.

Зокрема нормативно-інституціональна складова механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору характеризується стратегічними та тактичним рівнем реалізації адміністративно-правової політики держави у сфері забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору. Зміст інструментальної складової механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору утворює такі групи методів як: 1) загальні та спеціальні методи управлінської діяльності у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, що обумовлюють реалізацію функції органів публічного управління в цілому (переконання, примус, економічні, адміністративні методи); 2) методи, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України (адміністративні заборони, обов'язки, дозволи, пільги, заохочення, стимули, покарання, примус тощо), тобто ті методи, які забезпечують реалізацію такого статусу.

Список використаних джерел:

1. Євстігнєєв А. С. Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. К., 2018. 434 с.
2. Городецька І. А. Адміністративно-правове регулювання охорони, використання і відтворення тваринного світу України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2019. 42 с.
3. Єсімов С. С., Гурковський М. П. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2016. № 4. С. 171–186.
4. Сірант М. Механізми адміністративно-правового регулювання забезпечення екологічної безпеки: інструментальна основа. <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2020/nov/22532/27.pdf>
5. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ : навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2010. 329 с.
6. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС 2018., 323 с.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 45. С. 546.
8. Сливка М. М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2018. 214 с.

