

Ольга СМІРНОВА,
суддя Чернігівського окружного
адміністративного суду



РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У сфері цивільної авіації

Сучасний екологічний та соціально-економічний стан України зумовлює нагальність приділення державою постійної уваги до такої сфери, як забезпечення дотримання екологічних прав громадян. Політичні та економічні перетворення, що відбулися в Україні з часу набуття нею незалежності, обумовили розробку нових державно-правових механізмів забезпечення екологічної безпеки.

Незважаючи на те, що ця проблема постійно знаходиться у полі зору законодавця, а також становить предмет дослідження науковців, поняття «екологічна безпека» досі залишається дискусійним. Не мають необхідного наукового підґрунтя такі її аспекти, як загрози у сфері екологічної безпеки, чинники, що створюють негативний вплив на її стан, механізми ефективного правового захисту прав громадян на безпечне довкілля тощо.

Законодавець визначив поняття екологічної безпеки у Законі України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з ч. 1 ст. 50 якого нею є такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується запобігання погіршенню екологічної обстановки та виникненню небезпеки для здоров'я людей.

Наукові визначення поняття «екологічна безпека» мають більш системний характер. Так, А. Качинський розглядає екологічну безпеку як компонент національної безпеки, що забезпечує захищеність життєво важливих інтересів

людини, суспільства, довкілля та держави від реальних або потенційних загроз, що створюються антропогенними чи природними чинниками стосовно навколишнього середовища.

Крім того, вчений пропонує розглядати екологічну безпеку як сукупність дій, станів і процесів, що прямо чи побічно не призводять до серйозних збитків (або загроз таких збитків), які завдаються природному середовищу, окремим людям і людству загалом, а також як комплекс станів, явищ та дій, що забезпечують екологічний баланс на Землі і у будь-яких її регіонах на рівні, до якого фізично, соціально-економічно, технологічно та політично готове (може без серйозних збитків адаптуватися) людство.

На його думку, об'єктами екологічної безпеки є все, що має життєво важливе значення для суб'єктів безпеки: права, матеріальні та духовні потреби особистості, природні ресурси та довкілля як матеріальна основа державного та суспільного розвитку, а суб'єктами – індивідуум, суспільство, біосфера, держава¹.

Разом з тим у процесі життєдіяльності людини відбувається забруднення навколишнього середовища, що впливає на всі частини біосфери. Рівень розвитку сучасних технологій зумовив наявність таких викидів, на «переробку» яких природі знадобляться тисячі років. Функціонування виробництв, робота транспорту, переробка енергоносіїв – усі ці процеси пов'язані з негативним впливом на природу.

Звичайно, ця проблема не може залишитися поза увагою держави, яка, застосовуючи правовий механізм, намагається знайти необхідний баланс між прогресом і забрудненням.

У юридичній літературі був сформульований термін «екологічний ризик», який відображає імовірність настання стану небезпеки² та характеризує ступінь впливу забруднення, що спричиняється конкретним суб'єктом.

Український вчений В. Андрейцев визначає екологічний ризик як встановлені нормами екологічного законодавства обставини, з якими пов'язуються виникнення, зміна, припинення правовідносин щодо здійснення діяльності з екологічно небезпечними об'єктами, що визначає формування і реалізацію спеціальної правосуб'єктності фізичних, юридичних осіб та держави стосовно виявлення, запобігання і усунення природних і техногенних загроз для довкілля, життя і здоров'я населення та особливий режим відповідальності за невиконання чи неналежне виконання вимог щодо забезпечення екологічної безпеки, включаючи й випадкове (імовірне) настання небезпеки³.

Залежно від ступеня екологічного ризику кожного об'єкта (виду об'єктів) держава встановлює відповідні правові обмеження та вживає інших

¹ Див.: *Качинський А.Б.* Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення: Монографія. – 2001.

² Див.: *Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка.* – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.

³ Див.: *Андрейцев В.Ф.* Право екологічної безпеки. – К., 2002. – С. 57.

заходів. Специфікою комплексу заходів правового регулювання у сфері екологічної безпеки є їх спрямованість на забезпечення потреб всіх істот, у тому числі тих, які не є суб'єктами права та навіть не наділені власною волею.

Одним з елементів такого комплексу заходів є встановлення обмежень на викиди в атмосферу, що здійснюються під час використання різного роду транспортних засобів. Важливість забезпечення хімічного складу атмосферного повітря у стані, придатному для дихання, не піддається сумніву. Чинне законодавство розглядає атмосферне повітря не тільки як об'єкт охорони, а й як природний ресурс загальнодержавного значення, який використовується у господарській діяльності (див. Закон «Про охорону навколишнього природного середовища»). Це означає, що управління у сфері використання атмосферного повітря та забезпечення його придатного хімічного складу здійснюється на загальнодержавному рівні.

За даними звіту Європейського агентства з охорони навколишнього середовища (ЕЕА), забруднюючі викиди від транспортних засобів продовжують впливати на здоров'я людей та стримують процес досягнення цілей Кіотського протоколу. Сьогодні спостерігається тенденція до зростання на території Європи кількості перевезень з використанням усіх видів транспорту. Порівняно з іншими секторами економіки кількість шкідливих атмосферних викидів у транспортній галузі за 10 років зросла на 22%. При цьому за цей період частка авіаційних перевезень зросла на 96%, а частка залізничного та автомобільного транспорту залишилась незмінною¹.

Отже, в транспортній сфері значна частина викидів у атмосферне повітря завдається авіаційним транспортом. Шкідливий вплив авіації на довкілля має як глобальний, так і локальний характер. Глобальним є вплив авіації на озоновий шар атмосфери та пов'язані з цим наслідки. Локальними є проблеми авіаційного шуму, забруднення викидами та скидами шкідливих речовин атмосферного повітря, підземних вод та ґрунту у районі розташування аеропортів. Так, лише один сучасний реактивний пасажирський літак протягом 8-годинного польоту з Європи до Америки «з'їдає» від 50 до 75 т кисню, викидаючи натомість в атмосферу десятки тонн вуглекислого газу, оксидів азоту та інших шкідливих сполук.

Донедавна питання впливу авіації на навколишнє середовище та здоров'я людей займали незначне місце в загальних дискусіях, присвячених проблемам захисту довкілля. Але усвідомлення суспільством важливості екологічних проблем та пошук шляхів їх вирішення зумовили вжиття урядами багатьох країн відповідних заходів, спрямованих на мінімізацію шкідливого впливу авіації на природу. Впровадження таких заходів перебуває в правовій сфері та, як правило, потребує належного наукового підґрунтя.

¹ Див.: Транспорт та екологія 2005: Вирішення дилеми [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.rada.gov.ua

З метою запобігання невідворотному впливу на повітря актами міжнародного та національного права встановлюються квоти шкідливих викидів. Сьогодні дотримання встановлених нормативів та обмежень атмосферних авіаційних викидів реалізується шляхом сертифікації літальних засобів та їх силових агрегатів за рівнем впливу на навколишнє середовище, а також обмеження використання літаків, що не відповідають екологічним вимогам. Ці питання належать до компетенції Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО). Разом з тим питання компенсації екологічних збитків від впливу повітряних суден на навколишнє середовище віддається на розсуд кожної окремої держави.

Статтею 50 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» держава гарантує своїм громадянам екологічну безпеку, з метою забезпечення якої передбачено широке коло взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів.

Відповідно до Закону України від 16 жовтня 1992 р. «Про охорону атмосферного повітря» (в редакції Закону від 21 червня 2001 р.) забрудненням атмосферного повітря є змінення складу і властивостей атмосферного повітря в результаті надходження або утворення в ньому фізичних, біологічних факторів і (або) хімічних сполук, що можуть несприятливо впливати на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища.

У грудні 2007 р. міністри екології держав Європейського Союзу прийняли рішення про введення квот (обмежень) на викиди окису вуглецю (CO₂) цивільною авіацією. Це рішення поширюється на всі авіакомпанії незалежно від того, знаходяться вони в Європейському Союзі чи за його межами. З 2011 р. такою квотою охоплюються всі внутрішні та міжнародні рейси між аеропортами Європейського Союзу, а з 2012 р. її сфера дії розширена на всі міжнародні перельоти, які здійснюються із аеропортів Європейського Союзу.

Україна йде шляхом приведення національних нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарними і пересувними джерелами забруднення у відповідність до рішення ЄС про переведення цивільної авіації на Європейську систему торгівлі квотами на викиди забруднюючих речовин в навколишнє середовище (EU ETS).

Виконання законів України та міжнародних угод, ратифікованих Верховною Радою України, покладається на відповідні органи виконавчої влади. Саме їх обов'язком стане реалізація визначених у ч. 3 ст. 50 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» заходів, а також здійснення контролю у цій сфері. Для цього державні органи наділені відповідним колом повноважень, можливістю видавати обов'язкові вказівки та застосовувати силу державного примусу.

Однак у сучасних умовах у разі виникнення конфлікту інтересів особи та авіаційного транспортного підприємства чи підприємства-виробника державні органи, які мають стояти на захисті екологічної безпеки, часто займають позицію невтручання. Це може діставати вияв у неприйнятті нових квот

атмосферних авіаційних викидів, послабленні контролю за виконанням вимог щодо сертифікації силових агрегатів тощо.

Такі конфлікти, як правило, перетворюються на спори громадян з державними органами щодо бездіяльності останніх. Вирішення зазначених спорів перебуває у сфері регулювання Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України, який згідно з положеннями ч. 1 ст. 2 забезпечує захист не лише порушених публічних суб'єктивних прав, свобод, а й також інтересів заінтересованих осіб. Відповідно до КАС предметом судового розгляду в адміністративних справах переважно є рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії), дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Громадянин, який вважає, що його екологічні права порушені, може звернутися до адміністративного суду з приводу перевірки правомірності (легальності) рішень органів державної влади, їх дій чи бездіяльності.

Однак специфіка адміністративної юстиції полягає у наявності чітких критеріїв, за якими перевіряється відповідність фактичного складу спору чинному законодавству. Такі критерії встановлюються у ч. 3 ст. 2 КАС та включають перевірку повноважень осіб, які прийняли певне рішення, дотримання відповідної процедури в ході його прийняття, з'ясування відповідності наданого повноваження його фактичному застосуванню, обґрунтованості, неупередженості, добросовісності, розсудливості, своєчасності рішення, а також інших аспектів.

У ст. 3 Конституції України закріплюється, що життя і здоров'я людини визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Згідно зі ст. 27 Основного Закону обов'язком держави є захист життя людини. Оскільки людина має право на безпечне для її життя атмосферне повітря, забезпечення цього права фактично покладається на відповідний державний орган. Органом, відповідальним за управління використанням атмосферного повітря (органом спеціальної компетенції), є Міністерство екології та природних ресурсів України.

Звернення до адміністративного суду може стати ефективним засобом забезпечення перегляду правил та вимог до використання цивільної авіації, оскарження дій авіакомпаній щодо використання машинного парку із застарілими літаками з газотурбінними двигунами, використання як палива гасу, що призводить до зміни компонентів забруднюючих речовин у випадку недостатнього контролю за такими процесами з боку держави, тощо. На підставі КАС громадянин або юридична особа мають право на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Крім того, в порядку забезпечення свого права, використовуючи засоби адміністративної юстиції, особа може примусити відповідні державні органи розробити принципи та методи захисту повітря від забруднення двигунами повітряних суден та від електромагнітних полів радіочастот аеропортів; технології захисту ґрунтів та води від забруднення стоками аеропортів;

оптимізаційні схеми керування повітряним рухом на трасі, в зоні аеропортів з урахуванням екологічного стану довкілля; методи кількісної інтегральної оцінки екологічного стану підприємств авіаційного транспорту, що поліпшить стан навколишнього середовища та зменшить шкоду, яка заподіюється використанням авіаційного транспорту.

СМИРНОВА О. Роль адміністративної юстиції у забезпеченні екологічної безпеки у сфері цивільної авіації.

Стаття присвячена дослідженню питання про вплив авіації на навколишнє середовище та роль адміністративних судів у цій сфері.

Ключові слова: адміністративний суд, суб'єкт владних повноважень, атмосферне повітря, цивільна авіація, екологічна безпека.

СМИРНОВА О. Роль административной юстиции в обеспечении экологической безопасности в сфере гражданской авиации.

Статья посвящена исследованию вопроса о влиянии авиации на окружающую среду и роль административных судов в этой сфере.

Ключевые слова: административный суд, субъект властных полномочий, атмосферный воздух, гражданская авиация, экологическая безопасность.

SMIRNOVA O. Role of administrative justice in providing of ecological safety in the field of a civil aviation.

The article is sanctified to research of question about influence of aviation on an environment and role of administrative courts in the field of it.

Key words: courts of administrative jurisdiction, subject of power, atmospheric air, civil aviation, ecological safety.