

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті екологічна безпека охарактеризована як об'єкт регулювання з боку держави. Істотне значення екологічної безпеки для особи, суспільства, держави зумовлює потребу у впорядкуванні суспільних відносин у цій сфері. Саме ці відносини виступають об'єктом адміністративно-правового регулювання, яке сприяє створенню умов для забезпечення екологічної безпеки держави.

Ключові слова: екологічна функція держави, адміністративно-правове регулювання, суспільні відносини у сфері екології, забезпечення екологічної безпеки.

В статье экологическая безопасность охарактеризована как объект регулирования со стороны государства. Существенное значение экологической безопасности для человека, общества, государства обуславливает потребность в упорядочении общественных отношений в этой сфере. Именно эти отношения выступают объектом административно-правового регулирования, которое способствует созданию условий для обеспечения экологической безопасности государства.

Ключевые слова: экологическая функция государства, административно-правовое регулирование, общественные отношения в сфере экологии, обеспечение экологической безопасности.

In the article, environmental safety is characterized as an object of regulation by the state. It was noted that the essential importance of environmental security for a person, society, and the state determines the need for streamlining social relations in this area. It is these relations that are the object of administrative and legal regulation, which contributes to the creation of conditions for ensuring the environmental safety of the state.

Key words: environmental function of the state, administrative and legal regulation, public relations in the field of ecology, ensuring environmental safety.

Вступ. Відповідно до ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави. Його виконання забезпечується за рахунок правового регулювання цієї сфери життєдіяльності людини, суспільства, держави нормами різних галузей права. Однак саме норми адміністративного права забезпечують можливість формування стабільного, постійно діючого правового режиму підтримання стану екологічної безпеки на належному рівні, створення умов для усунення можливих небезпек і загроз у цій сфері. Від ефективності їх застосування залежить не тільки виконання державою вказаного обов'язку, а й доля нинішніх і прийдешніх поколінь.

Державна екологічна політика України, різні аспекти прояву та заходи з їх реалізації, у т. ч. і організаційно-правові форми їх вираження, постійно перебувають у центрі уваги науковців і практиків (В.В. Гобела, В.С. Дудюк, Д.В. Лазаренко, О.Я. Лазор, Н.Р. Кобецька, О.В. Павлова, М.І. Хилько, О.М. Хіміч, А.С. Ярошенко та ін.). Результатом досліджень стало змістовне опрацювання питань державної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки. Але відзначимо, що у процесі її забезпечення виникають різні за характером і змістом відносини, які потребують свого правового опосередкування. Вибір найбільш оптимальних засобів, особливо правових, безпосередньо впливає на отримані наслідки в частині здійснення державного управління забезпеченням екологічної безпеки держави.

Пошук оптимальних форм і методів державного управління зумовлює потребу у продовженні досліджень проблематики формування та реалізації державної політики у сфері еколо-

гії та забезпечення екологічної безпеки. Уточнення об'єкта правового регулювання у цій сфері, його структури й особливостей, безумовно, сприятиме удосконаленню дії механізму управління забезпеченням екологічної безпеки, підвищенню його ефективності та дієвості, попередженню погіршення екологічної обстановки в країні та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні особливостей і структури екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Результати дослідження. Приділення окремої уваги питанням екологічної функції держави, заходам у сфері охорони навколишнього природного середовища, особливо в частині забезпечення екологічної безпеки держави, не випадкове. Цей факт визнається на рівні держави. Наприклад, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р. забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи визнано основними принципами національної екологічної політики. Це та інші законодавчі положення (розділ VII Декларації про державний суверенітет України, ст. 16, 50 Конституції України, преамбула, ст. 1, 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») мають рівень ідеологічних настанов, визначають пріоритетні завдання, зокрема наук адміністративного права і державного управління, та вказують на актуальні проблеми удосконалення адміністративного й екологічного права України. До них можна віднести розробку теоретичної концепції адміністративно-правового управління забезпеченням екологічної безпеки держави, а також опрацювання практичних рекомендацій щодо форм і методів його реалізації.

Щодо значення адміністративно-правового забезпечення погодимось із О.І. Безпаловою, яка вказує, що саме воно є одним із дієвих засобів узгодження діяльності відповідних суб'єктів реалізації функцій держави із сучасними умовами розвитку України та кращими європейськими стандартами адміністрування у відповідних сферах [1, с. 170]. Тому саме цей вид правового впливу розглядається нами як основний засіб управління в сфері екологічної безпеки держави. Адже, як додатково зауважує О.І. Безпалова, результатом забезпечення реалізації тієї чи іншої функції держави є створення внаслідок відповідної управлінської діяльності необхідних умов для належного перебігу цього процесу й отримання бажаного результату [2, с. 42]. Тобто, результатом реалізації адміністративно-правового управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави внаслідок організації та здійснення відповідної управлінської діяльності є створення необхідних умов для належного стану навколишнього природного середовища, а також отримання бажаного результату у вигляді попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Щодо самого поняття «екологічна безпека», то воно має складний характер, а його основу утворюють такі комплексні поняття, як «екологічний», «безпека». «Екологічний» – це такий, що стосується екології, тобто навколишнього природного середовища. Останнє відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначається як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів, як природні ресурси – і залучені в господарський обіг, і невикористовувані в економіці в певний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Тобто, в основі безпеки у сфері екології діє багато різних за видом (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс тощо), характером (природних, соціальних, економічних тощо) та походженням (природні, штучні) факторів (явищ). Зокрема, вказується, що об'єкти екологічного права – сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, природних ресурсів, ландшафтів, природних і природно-антропогенних комплексів, екосистем, життя і здоров'я громадян, які підлягають охороні за допомогою норм екологічного законодавства [3, с. 29–30]. Кожен із цих об'єктів має своє значення у загальній характеристиці екологічної безпеки, але всі вони взаємодіють та об'єднуються в єдиний за змістом об'єкт управління – навколишнє природне середовище. Саме тому управління ним, у т. ч. і забезпеченням екологічної безпеки, слід розглядати як врегульовану правом здійснювану державою систему різнопланових методів впливу на розвиток відносин у цій сфері. О.Я. Лазор звертає увагу на той факт, що основними методами реалізації екологічної політики є такі: економічні (податки, санкції, пільги), адміністративно-правові (закони, укази Президента, постанови уряду, накази міністерств тощо), освітньо-інформаційні (преса, радіо, телебачення) [4, с. 9]. Але поза правовим опосередкуванням, зокрема нормами адміністративного права, ці методи не матимуть властивостей засобів впливу на екологічні та пов'язані з ними відносини. І це додатково акцентує увагу на важливості здійснення адміністративно-правового управління у цій сфері.

Щодо поняття «безпека», то воно є явищем, яке утворюється за рахунок дії багатьох чинників, а тому її забезпечення, безумовно, є системною діяльністю. Така комплексність не може не позначитися і на змісті екологічної безпеки. Погодимось із М.І. Хильком у тому, що державна система екологічної безпеки України – це сукупність державних заходів (правових, економічних, технічних, гуманітарних, медичних), спрямованих на підтримку рівноваги між її екосистемами й антропогенними та природними навантаженнями, де структура системи управління має складатися з органів управління, сил і засобів, що забезпечують функціонування цієї системи [5, с. 134]. З метою встановлення основних ознак безпеки проаналізуємо значення цього поняття, яке йому надається у нормативних актах і літературних джерелах.

У тлумачних словниках слово «безпека» означає стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [6, с. 45]. У свою чергу, слово «стан» має значення «обставини, умови, в яких хто-, що-небудь перебуває, існує; ситуація, зумовлена певними обставинами, умовами, або сукупність ознак, рис, що характеризують предмет, явище відповідно до певних вимог щодо якості, ступеня готовності і т. ін.» [6, с. 1187]. З приводу нормативного закріплення поняття «безпека», то у законодавстві розрізняють такі її види: «воссна безпека», «громадська безпека і порядок», «державна безпека» (Закон України «Про національну безпеку України»); «громадська безпека» (Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів»); «кібербезпека» (Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»), «радіаційна безпека» та «ядерна безпека» (Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»). З аналізу визначень цих понять, наведених у вказаних законах, виокремимо основні ознаки, які законодавцем віднесено до характеристики поняття «безпека» безвідносно до її виду: безпека – це стан захищеності від загроз різного характеру; загрози мають як реальний, так і потенційний характер; за походженням загрози бувають природного або штучного характеру; захисту від загроз підлягають життєво важливі інтереси суспільства та держави, інтереси, права і свободи людини і громадянина; безпека забезпечується за рахунок своєчасного виявлення, запобігання загрозам і їх нейтралізації. Робимо висновок, що поняття «безпека» охоплює сукупність певних характерних рис, котрі забезпечують досягнення такого стану, за якого певний суб'єкт (людина, суспільство, держава) може сприйматися як такий, що не відчуває небезпеки для себе з боку будь-яких факторів.

Але якщо звернути увагу на визначення, наведене у ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (екологічна безпека – стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей), то можна помітити, що не всі ознаки нормативного змісту поняття «безпека», які використовує законодавець, у ньому відображені. З цього приводу вказано, що визначення поняття «екологічна безпека» здебільшого принципово відрізняється від загального визначення поняття «національна безпека», адже воно спрямоване на попередження екологічних негативів, тоді як друге передбачає не тільки запобігання, а й виявлення та нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним інтересам, зокрема екологічного характеру [7, с. 132]. Але вважаємо, що якщо центральним моментом явища є саме безпека, то вона має характеризуватися і як екологічна безпека, і як національна чи будь-яка інша. Тільки за таких умов можна забезпечити єдність правового регулювання і його ефективність.

З метою більш глибокого дослідження цього поняття проаналізуємо визначення екологічної безпеки, надане науковцями. Наприклад, О.Я. Лазор характеризує екологічну безпеку як стан захищеності життя і здоров'я людини, її майна та господарської діяльності, навколишнього природного середовища й екосистем від негативного впливу, наслідків техногенної діяльності, екологічних загроз, а також від негативних впливів природного та техногенного характеру [4, с. 7]. Наведене визначення дає уявлення про його предмет, але воно не вказує на суспільство та державу як суб'єктів, для яких також важлива екологічна безпека.

В.С. Дудюк, В.В. Гобела екологічну безпеку визначають як стан, який характеризується забезпеченням всіх життєво необхідних потреб людини з дотриманням негативного впливу на навколишнє природне середовище на рівні, що гарантує безпечні умови життєдіяльності та здоров'я людей, не передбачає погіршення умов життя в майбутньому та створює систему заходів для запобігання й усунення наслідків природних явищ і стихійних лих [7, с. 134]. Це визначення дещо схоже на позицію Я.О. Лазора, але вказані автори додають посилання на «заходи для запобігання й усунення наслідків природних явищ», що певним чином співвідноситься з ознаками «безпеки», наведеними у нормативно-правових актах.

На думку О.М. Хіміч, екологічна безпека як важлива складова частина національної безпеки є станом захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави від загроз із боку небезпечних природних об'єктів, забруднених внаслідок аварій, катастроф, господарської діяльності, природних явищ, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру [8, с. 8–9]. І хоча автор наводить широкий перелік зацікавлених в екологічній безпеці суб'єктів, він залишає поза увагою дії, пов'язані із запобіганням, виявленням і нейтралізацією відповідних загроз, що і сприяє стану безпеки.

Якщо узагальнити наведені думки науковців і взяти до уваги основні характеристики поняття «безпека», які йому даються у законодавстві, то, на наш погляд, екологічну безпеку доцільно визначати як досягнутий за рахунок своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз природного чи техногенного характеру стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечена захищеність інтересів, прав і свобод людини і громадянина, життєво важливих інтересів суспільства та держави, а також відсутні умови, що можуть призвести до погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

З'ясування змісту поняття «екологічна безпека» та засобу її правового регулювання дає підстави для більш повного та змістовного опрацювання аспекту її характеристики як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Вказується, що правове регулювання стосується лише тих суспільних відносин, належне функціонування яких неможливе без використання правових засобів [1, с. 171]. А те, що таке регулювання відносин із приводу екологічної безпеки, як його об'єкта, є вкрай необхідним, не викликає у нас жодного сумніву.

Щодо погляду на екологічну безпеку як об'єкт адміністративно-правового регулювання, то у тлумачному словнику «об'єкт» має значення «пізнавана дійсність, що існує поза свідомістю людини і незалежно від неї; явище, предмет, особа, на які спрямована певна діяльність, увага і т. ін.» [6, с. 635]. Таким чином, як об'єкт адміністративно-правового регулювання екологічна безпека існує незалежно від свідомості людини. Тому констатація того, що стан її є належним, має бути підтверджено об'єктивними та незалежними даними і фактами. Це, в свою чергу, передбачає нормативне встановлення певних показників (допустимих меж і норм, правил чи стандартів у цій сфері) та способів їх перевірки. У цьому контексті звернемо увагу на позицію О.Я. Лазора, котрий у змісті екологічної політики виділяє два виміри – нормативний (система правил і норм) і регуляційний (конкретні дії для охорони навколишнього середовища) [4, с. 8]. Відповідно, з урахуванням пріоритету адміністративно-правового способу врегулювання питань екологічної безпеки слід говорити не просто про управління у цій сфері, а саме про адміністративно-правове управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави, де ця безпека є його об'єктом.

Щодо характеристики об'єктів адміністративно-правового регулювання, то у науковій літературі з цього приводу вказується, що адміністративне право регулює суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, прав і свобод людини та громадянина; суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [9, с. 58]. Деякі автори додають, що об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників цих відносин [10, с. 58]. Тобто, у сфері забезпечення екологічної безпеки держави об'єктом адміністративно-правового регулювання виступають, зокрема, суспільні відносини у формі поведінки та дій людей, які мають місце у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, екологічних прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави у цій сфері.

Проведений нами аналіз поглядів науковців, висловлених ними з приводу характеристики об'єктів адміністративно-правового регулювання у різних сферах державного управління [11, с. 96–97; 12, с. 157; 13, с. 204; 14], засвідчує, що переважна більшість вчених щодо означеного питання висловлюють єдину позицію – об'єктом адміністративно-правового регулювання є суспільні відносини у відповідній сфері державного управління. Такої ж позиції дотримуються вчені, які досліджували питання державного управління у галузі природокористування (Д.В. Лазаренко, О.Я. Лазор [4; 15]).

Але звернемо увагу на особливість цих відносин. Нами на цьому вже акцентувалася увага, коли ми згадували, що сферу екології утворюють різні за видом (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс тощо), характером (природних, соціальних, економічних тощо) та походженням (природні, штучні) фактори (явища). І тому, як зауважує Д.В. Лазаренко, об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері адміністративно-правового регулювання є природні ресурси

(елементи та сили природи, які можуть використовуватися у виробничій і невиробничій сферах для забезпечення потреб людей), а також дії суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення їх раціонального використання [15, с. 47]. О.Я. Лазор навіть зауважує, що об'єктами управлінських відносин у сфері реалізації екологічної політики є майже всі сфери життя людини, а також процеси природокористування й охорони довкілля [4, с. 9, 19]. Підтримуючи позицію, наведену у роботах вказаних авторів, у тому, що сфера екології є складною за структурою системою, відзначимо, що об'єктом адміністративно-правового регулювання є відносини з приводу використання природних ресурсів – як залучених у господарський обіг, так і невикористовуваних в економіці в певний період, ландшафтів та інших природних комплексів, а також діяльність (поведінка та дії) фізичних і юридичних осіб щодо забезпечення раціонального використання навколишнього природного середовища з метою забезпечення екологічної безпеки.

Отже, екологічна безпека як об'єкт адміністративно-правового регулювання становить систему суспільних відносин із приводу виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз природного чи техногенного характеру стану навколишнього природного середовища, забезпечення захисту інтересів, прав і свобод людини і громадянина, життєво важливих інтересів суспільства та держави, усунення умов для погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

У змісті цих відносин слід виділяти дві їх основні підгрупи відносин із приводу екологічної безпеки, які складають основний зміст адміністративно-правового управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. Перша підгрупа таких відносин стосується власне користування навколишнім природним середовищем. Ці відносини переважно є об'єктами регулювання екологічного права. Останнє, як відомо, регулює відносини з приводу певних природних благ, умов, елементів, що підлягають регулюванню за допомогою його норм [16, с. 25]. Друга підгрупа відносин у цій сфері пов'язана з діями уповноважених органів та інших осіб із приводу виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз екологічній безпеці держави, усунення умов для погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Наведена підгрупа відносин переважно регулюється нормами адміністративного права. Але екологічне й адміністративне право зв'язані між собою, насамперед, застосуванням однакових методів регулювання – імперативних – і тим, що адміністративно-правові акти, зазвичай, виступають підставою виникнення, припинення чи зміни еколого-правових відносин [16, с. 24].

Висновки. Узагальнюючи наведене у статті з приводу екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання, зробимо такі висновки.

Екологічна безпека є одним із важливих питань, яке зумовлює виділення її забезпечення в окремий напрям діяльності держави та є окремою сферою діяльності її органів, що становить самостійний об'єкт державного управління й адміністративно-правового регулювання.

Враховуючи значення екологічної безпеки для здоров'я людей, життєво важливих інтересів суспільства та держави, відзначасмо, що явища, відносини та стани, пов'язані з нею, підлягають обов'язковому правовому врегулюванню, пріоритетною формою якого є адміністративно-правове регулювання, за якого екологічна безпека є його об'єктом.

Екологічна безпека як об'єкт адміністративно-правового регулювання є системою суспільних відносин із приводу виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз природного чи техногенного характеру стану навколишнього природного середовища, забезпечення захисту інтересів, прав і свобод людини і громадянина, життєво важливих інтересів суспільства та держави, усунення умов погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Характерними особливостями екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання є складна структура тих відносин, які виникають у цій сфері і які є об'єктом регулювання (відносини, пов'язані з користуванням навколишнім природним середовищем, а також відносини, пов'язані з діями з приводу забезпечення екологічної безпеки держави).

Значущість питань екологічної безпеки для держави, їх обсяг і складність зумовлюють те, що вони мають розглядатися в межах однієї науково-теоретичної концепції, регламентуватися нормами адміністративного та на його підставі – екологічного права, а також втілюватися у єдину за змістом діяльність органів державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. Саме тому перспективним напрямом наукових досліджень у цій сфері слід вважати здійснюване у цій сфері управління.

Список використаних джерел:

1. Безпалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 170–174.
2. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х.: ХНУВС, 2014. 544 с.
3. Павлова О.В. Правові засади формування екологічної держави за участю громадськості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2017. 20 с.
4. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис. ... док. наук з держ. упр.: 25.00.02. К., 2004. 36 с.
5. Хилько М.І. Екологічна безпека України: навч. посіб. К., 2017. 267 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. – Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
7. Дудюк В.С., Гобела В.В. Теоретичні підходи до визначення поняття екологічної безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 25.5. С. 130–135.
8. Хімич О.М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 16 с.
9. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
10. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
11. Ільєва Н.В. Нотаріальна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і Безпека*. 2010. № 3. С. 95–98.
12. Олійник О.В. Поняття виборчих відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 153–158.
13. Ярошенко А.С. Насінництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Сер.: Право. 2014. Вип. 26. С. 202–204.
14. Литвиненко О.А. Сфера енергозбереження як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Правова просвіта*. 2018. № 2. URL: http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/2_2018/86.pdf.
15. Лазаренко Д.В. Природні ресурси як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Інформація і право*. 2014. № 2 (11). URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/141dvapr.pdf>.
16. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 352 с.