

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Курс лекцій

Н.В.Ільків

2013

ББК 67.9(4УКР)307я73

К 9

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ*

Рецензенти:

Д.В.Бусуйок, кандидат юридичних наук, доцент (Інститут держави і права ім.В.М.Корецького)

Я.З.Гаєцька-Колотило, кандидат юридичних наук, доцент (Львівський державний університет внутрішніх справ)

Ільків Н.В. Екологічне право України. Курс лекцій. – Львів:, 2013.

Навчальне видання розраховано на студентів, аспірантів та викладачів правознавчих, екологічних та управлінських спеціальностей вищих навчальних закладів. Пропонується для використання при читанні лекційного курсу з екологічного права та відповідних спеціальних курсів. Воно також буде корисним для широкого загалу читачів, які цікавляться проблемами екологічного права і законодавства України.

ЗМІСТ

Вступ

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Лекція 1.

Екологічне право як галузь права

1. Поняття, предмет, методи та система екологічного права
2. Принципи екологічного права
3. Співвідношення екологічного права з іншими галузями
4. Історія формування екологічного права та законодавства України
5. Джерела екологічного права: поняття, види та система

Лекція 2.

Еколого-правовий статус особи в Україні

1. Поняття, структура та види еколого-правового статусу особи
2. Екологічні права та обов'язки в системі еколого-правового статусу особи: поняття, ознаки та види
3. Правові гарантії екологічних прав громадян

Лекція 3.

Правові основи управління в галузі екології

1. Поняття, види, форми, методи і принципи управління в галузі екології
2. Система органів державного управління в галузі екології
3. Функції управління в галузі екології: поняття, види

Лекція 4.

Юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства

1. Поняття і види екологічних правопорушень
2. Види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення
3. Поняття еколого-правової відповідальності та її спеціальні заходи

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Лекція 5.

Правовий режим земель в Україні

1. Об'єкти правового регулювання
2. Право власності на землі і право землекористування
3. Правове регулювання заходів з охорони земель

Лекція 6.

Правовий режим надр в Україні

1. Об'єкти правового регулювання
2. Право власності на надра і право користування надрами
3. Правове регулювання заходів з охорони надр

Лекція 7.

Правовий режим вод в Україні

1. Об'єкти правового регулювання
2. Право власності на води і право водокористування
3. Правове регулювання заходів з охорони вод

Лекція 8.

Правовий режим лісів та рослинного світу в Україні

1. Об'єкти правового регулювання
2. Право власності на ліси і право користування лісами
3. Право користування об'єктами рослинного світу
4. Правове регулювання заходів з охорони лісів та рослинного світу

Лекція 9.

Правовий режим тваринного світу в Україні

1. Об'єкти правового регулювання
2. Право власності на тваринний світ та право користування об'єктами тваринного світу
3. Правове регулювання заходів з охорони тваринного світу

Лекція 10.

Правова охорона атмосферного повітря

1. Об'єкти правового регулювання
2. Правове регулювання заходів з охорони атмосферного повітря

Лекція 11.

Правовий режим екологічної мережі України

1. Поняття та структурні елементи екологічної мережі України
2. Особливості правового режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду України
3. Правовий режим лікувально-оздоровчих, курортних та рекреаційних зон
4. Правовий режим водно-болотних угідь

Лекція 12.

Правове регулювання екологічної безпеки населення і територій

1. Поняття екологічної безпеки та правова основа її забезпечення
2. Правове регулювання поведження з екологічно небезпечними об'єктами
3. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки при поведженні з генетично модифікованими організмами
4. Правове регулювання поведження з відходами

Лекція 13.

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації

1. Зони надзвичайної екологічної ситуації: поняття, ознаки та види
2. Правові підстави та порядок надання територіям статусу зони надзвичайної екологічної ситуації
3. Особливості правового режиму зон, встановлених на радіоактивно забруднених територіях

СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА

Лекція 14.

Міжнародно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища

1. Поняття та принципи міжнародного екологічного права
2. Джерела міжнародного екологічного права

ВСТУП

Екологічне право є самостійною юридичною дисципліною, однією із галузей права, наукою і навчальною дисципліною.

На даний час видано чимало підручників і посібників з навчальної дисципліни «Екологічне право», обов'язкової для всіх вищих юридичних навчальних закладів. Пропоноване видання характеризується насамперед тим, що підготовлене з урахуванням внесених протягом 2006 – 2012 рр. змін до екологічного законодавства України, й відображає реформи, яких зазнало управління в галузі екології.

Для курсу лекцій вибрані найактуальніші теми і проблеми сучасного екологічного права. Це насамперед загальнометодологічні, культурологічні положення, без знання яких складно уявити юриста-еколога XXI століття і неможливо рухатися вперед в освоєнні конкретних правових інститутів. Сюди входять поняття, історія, джерела, принципи екологічного права; кожній з цих тем можна присвятити не одну лекцію, характерну тісним зв'язком науки і практики.

Посібник розділено на Загальну, Особливу і Спеціальну частини. У Загальній частині розглядаються визначальні засади екологічного права, поняття екологічного права, види прав на природні об'єкти і ресурси, форми відповідальності за екологічні правопорушення, система органів державного управління в галузі екології. В Особливій частині розглядаються екологічні вимоги до використання природних ресурсів та комплексів: земель, надр, вод, лісів, тваринного світу, атмосферного повітря, особливо охоронюваних територій і об'єктів. Спеціальна частина присвячена міжнародно-правовому механізму охорони навколишнього природного середовища.

Проблема екології та охорони навколишнього природного середовища ніколи не втратить своєї актуальності. Питання про охорону навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки — це питання про взаємодію людини і навколишнього природного середовища. Саме ця взаємодія становить головну умову існування людства, оскільки навколишнє природне середовище виступає територією, на якій людина проживає, є просторовою межею влади держави, місцем для розміщення відповідних об'єктів, питтєвою, сировинною, енергетичною, естетико-культурною та ін. базовою умовою людської життєдіяльності.

Охорона навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки є складовою частиною програми забезпечення національної безпеки і належить до глобальних проблем, які є життєво важливими для всього людства. Закон України (далі — ЗУ) від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки»¹, визначаючи основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, вирізняє серед пріоритетів національних інтересів України забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів. Не випадково у Конституції України 1996 року знайшов закріплення такий важливий обов'язок держави з охорони навколишнього природного середовища як забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст.89.

рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу (ст.16), а також забезпечення санітарно–епідемічного благополуччя населення (ст.49).

Відповідно до ЗУ від 21 грудня 2010 р. «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»², метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем. Одним з основних інструментів реалізації національної екологічної політики є освіта та наукове забезпечення формування і реалізації національної екологічної політики. Розроблення методологічних основ та запровадження безперервної екологічної освіти сприятимуть успішній реалізації національної екологічної політики. Такі її складові, як екологічна освіта для сталого розвитку, програма екологічної освіти в рамках державних освітніх програм для дошкільних навчальних закладів, для загальноосвітніх навчальних закладів та вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації, програми післядипломної освіти та курсової перепідготовки фахівців, є критерієм успішності реалізації Стратегії. Випереджаючими темпами має розвиватися всеохоплююча екологічна просвіта та виховання підростаючого покоління шляхом підтримки діяльності позашкільних закладів освіти, еколого-натуралістичних центрів та природничих секцій центрів дітей та юнацтва (п.4.9. Закону).

Екологічна освіта — це сукупність наступних компонентів: екологічні знання - екологічне мислення - екологічний світогляд - екологічна етика - екологічна культура. Кожному компоненту відповідає певний рівень (ступінь) екологічної зрілості: від елементарних екологічних знань, уявлень дошкільного рівня до їх глибокого усвідомлення і практичної реалізації на вищих рівнях. Умовно можна виділити наступні узагальнені рівні екологічної зрілості: початковий (інформативно-підготовчий), основний (базово-світоглядний), вищий, профільно-фаховий (світоглядно-зрілий).³

Екологічне право створює умови для поширення і підвищення рівня екологічної освіти та формування екологічної свідомості громадян. Екологічно грамотна і вихована людина краще здатна раціонально, на наукових засадах використовувати природні ресурси, користуватися своїми екологічними правами та сприяти реалізації цих прав іншими особами. Екологічні знання потрібні кожній людині, оскільки вона сама є частиною природи, і життя її залежить від безперервного функціонування природних систем.

Екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан навколишнього природного середовища (ст.7 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»⁴).

Дане навчальне видання призначено для оволодіння основами екологічного права (екологічними знаннями правових засад) з метою як професійної підготовки студентів, ознайомлення з чинними документами в галузі екологічного права, його інститутами, так і підвищення загального рівня правової і екологічної культури.

² Відомості Верховної Ради України.– 2011. – № 26. – Ст.218.

³ Концепція екологічної освіти України, затв. рішенням Колегії МОН України від 12 грудня 2001 р.

⁴ Відомості Верховної Ради України.– 1991. – № 41. – Ст.546.

Лекція 1. Екологічне право як галузь права

1. *Поняття, предмет, методи та система екологічного права*
2. *Принципи екологічного права*
3. *Співвідношення екологічного права з іншими галузями*
4. *Історія формування екологічного права та законодавства України*
5. *Джерела екологічного права: поняття, види та система*

1. Поняття, предмет, методи та система екологічного права

Розвиток суспільства прямо впливає на стан навколишнього природного середовища. Поступово такі негативні явища як вичерпання природних ресурсів, забруднення навколишнього природного середовища, порушення екологічних зв'язків у екосистемах призводять до екологічної кризи та інших катастрофічних явищ. І якщо людство буде продовжувати йти нинішнім шляхом розвитку, то його загибель, як вважають провідні екологи світу, через два-три покоління є неминучою. Міжнародною спільнотою були визначені глобальні проблеми сучасності: екологічна криза та охорона навколишнього природного середовища. На конференції ООН 1992 р. у Ріо-де-Жанейро прозвучав висновок про те, що сучасна ринково-споживацька модель, яка нині діє у ряді розвинутих країни, стрімко веде до винищення усього людства.

Сучасний стан соціально-економічного розвитку нашої держави характеризується різким погіршенням екологічної ситуації на місцевому, регіональному і національному рівнях. Про кризову екологічну обстановку в Україні свідчать офіційні дані. Антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу.

Першопричинами екологічних проблем України є: успадкована структура економіки з переважаючою часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов; зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури; існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій; недостатня сформованість інститутів громадянського суспільства; недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку; недотримання природоохоронного законодавства.

Трагедією Українського народу стала аварія на ЧАЕС — перша в світовій історії глобальна екологічна катастрофа.

Надзвичайно підвищений техногенний вплив на навколишнє природне середовище породжує небезпеку для життя і здоров'я населення. Тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції - 80, у Польщі - 74) (ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»).

Небажані наслідки для природи, а також для людини вимагають розвитку певного спектру знань, спрямованих на вивчення питань відновлення, збереження, раціонального використання і охорони

навколишнього природного середовища, закономірностей забезпечення природних умов життя людини та ін. Тому й виникає така система знань як екологія.

Термін «екологія» виник у кінці XIX ст. Вперше у наукову термінологію слово «екологія» було введено німецьким вченим-біологом Ернестом Геккелем у 1866 р. і мало сферу свого застосування тільки в рамках науки біології (слово «екологія» у перекладі з грецького означає «наука про дім») як науки про умови проживання організмів у навколишньому середовищі.

Спочатку екологія розвивалась як частина біології. «У вузькому значенні екологія (біоекологія) — одна з біологічних наук, яка вивчає відносини організмів (особин, популяцій, спільнот) між собою і навколишнім середовищем. Предметом вивчення біоекології (загальної екології) є об'єкти організмового, популяційно-видового, біоценотичного і біосферного рівнів організації в їх взаємодії з навколишнім середовищем.

У широкому розумінні екологія (глобальна екологія) — комплексна (міждисциплінарна) наука, яка синтезує дані природничих і суспільних наук про природу і взаємодію природи і суспільства. Завдання глобальної екології — вивчення законів взаємодії природи і суспільства і оптимізація цієї взаємодії».⁵

Як наука, екологія проходить процес диференціації на ряд наукових галузей. Серед них виокремлюється соціальна екологія, складовою якої є правова екологія, що є сукупністю норм, які регулюють суспільні відносини у сфері взаємодії суспільства та природи. Проявом правової екології, як підкреслює В. В. Петров, є екологічне право як сукупність норм, які регулюють екологічні відносини у сфері взаємодії суспільства та природи.⁶

Найважливішими підставами для виділення екологічного права в окрему галузь права є: а) наявність особливого самостійного предмета регулювання; б) специфіка і своєрідність об'єктів, з приводу яких складаються екологічні відносини; в) існування спеціальних джерел права; г) особлива соціально-економічна значущість екологічних відносин і тих правових норм, що їх регулюють і охороняють.

Проблема. Екологічне право знаходиться у стадії формування. В його розумінні, визначенні поняття і сутності немає єдності думок. Суть наукових дискусій головним чином зводиться до наступного:

- 1) термінологія — екологічне, природоохоронне, природноресурсове, право навколишнього середовища чи право довкілля;
- 2) правова природа екологічного права — комплексна чи самостійна галузь права;
- 3) предметна характеристика.

Сучасна назва зазначеної галузі права — екологічне право — набула поширення в II пол. 80-х рр. XX ст. спочатку в наукових установах і навчальних закладах, у яких проводилося дослідження. До цього моменту воно пройшло довгий еволюційний процес свого становлення та розвитку — «природноресурсове право», «право охорони природи», «природноресурсове право та правова охорона навколишнього природного середовища», «природоохоронне право», «антропоохоронне право». Це пов'язано з трансформацією відносин, що об'єктивно відбувалася з розвитком суспільства та, відповідно, етапами розвитку еколого-правових норм (природноресурсовий, природоохоронний, антропоохоронний).

⁵ Колесников С.И. Основы экологии для инженеров.- Ростов н/Д: Феникс, 2003.- С.5,6.

⁶ Петров В. В. Экологическое право России : учеб. для вузов/ В.В.Петров. – М.: БЕК, 1995. – С.2.

У 1987 р. журналом «Вестник Московского университета» був організований спеціальний «круглий стіл», присвячений концепції екологічного права. Під час широкої наукової дискусії в основному сформувалося сучасне поняття екологічного законодавства та права. Важливі висновки були зроблені щодо визнання екологічного права як галузі, яка має самостійний предмет, специфічний метод правового регулювання й механізм реалізації правових норм, і яка постала на основі консолідації природоресурсного та природоохоронного права і є сукупністю правових норм, що регулюють суспільні (екологічні) відносини у сфері взаємодії суспільства й природи з метою охорони природи, раціонального використання та відновлення її ресурсів, оздоровлення й поліпшення навколишнього середовища людини в інтересах теперішніх та майбутніх поколінь.⁷

З виникненням ідеї про інтеграцію галузей, які регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства та навколишнього природного середовища, постали питання про назву такої галузі, її розвиток, місце в системі законодавства, його внутрішньогалузеву систему тощо, щодо яких не було досягнуто єдності.

Але й у сучасній юридичній літературі вживаються такі поняття для найменування даної галузі права як екологічне право, право навколишнього середовища, право довкілля.

У 1998 р. М.М.Бринчук видав свій перший підручник «Екологічне право (право навколишнього середовища)». Він є першовідкривачем, вважаючи, що екологічне право і право навколишнього середовища — синоніми.

На користь «права навколишнього середовища» висловились також Ю.С.Шемшученко, А.С.Тимошенко, вважаючи, що об'єктом правового регулювання даної галузі права виступає не система знань про взаємодію суспільства і природи (тобто власне екологія), а природа, навколишнє природне середовище, і, відповідно, за основу найменування повинна бути прийнята предметна сфера відносин і об'єкт регулювання. Наводячи аргументи на користь такої назви автори вказують й на необхідність приведення її у відповідність до існуючої міжнародної практики, яка склалася в інших країнах. Так у більшості країн відповідна галузь права має назву, яка в дослівному перекладі звучить як «право навколишнього середовища». М.Ф.Реймерс вважає, що такий переклад є неправильним і назва потребує додаткового уточнення — «оточуюче людину середовище».

Вдавшись до дослівного перекладу іноземних назв даної галузі — «Environmental law», «Umweltrecht» та беручи до уваги ст.50 Конституції України, яка проголошує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля — автори навчального посібника за ред. П.Д.Пилипенка (К., 2010) пропонують запровадити назву — право довкілля.

Але, слід зауважити, що «право навколишнього середовища» чи тим більше «право довкілля» передбачає регулювання крім екологічних, виробничо-господарських відносин, а це, в свою чергу, не дає можливості чітко визначити предмет і межі дії цього права, а також його систему.

У літературі склалися певні підходи до розуміння *правової природи екологічного права*.

⁷ Петров В. В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Вестник Московского ун-та. Серия «Право». – 1987. – № 5–С. 37-38.

Одні автори вважають, що воно є комплексною галуззю права, до складу якої входять кілька самостійних галузей (земельне, водне та ін.), які регулюють різноманітні й відокремлені види екологічних відносин. Водночас вони розділяють екологічне право на три самостійних частини: природоресурсове право, природоохоронне право і екологізовані норми інших галузей законодавства (В.І.Андрейцев, І.Ф.Панкратов, В.М.Яковлев, В.В.Костицький). Комплексність екологічного права ними пояснюється тим, що ця галузь права не будучи зв'язаною єдиним методом і механізмом регулювання, об'єднує сукупність правових норм, які у певний період виникли і виділились у правовій системі. Ці норми не руйнуючи основних структур права існують у вигляді вторинних правових утворень. Як висловився С.С.Алексєєв, багато норм таких галузей мають «подвійну прописку». Іншими словами, комплексність екологічного права пояснюється тим, що воно включає в себе і власне екологічні норми і залучає для вирішення завдань, поставлених перед ним, норми інших галузей права.

На думку інших науковців (В.В.Петров, М.В.Шульга) екологічне право є самостійною галуззю права, що обґрунтовується єдністю екологічної системи, екологічних відносин з їх внутрішніми різновидами. Ці автори пояснюють дане положення тим, що предмет екологічного права достатньо визначений і не співпадає по змісту з іншими галузями. Вважається, що екологічне право регулює єдині екологічні відносини, які виникають у різних сферах взаємодії суспільства і природи, і охоплює земельну, водну, гірничу, лісову, фауністичну, природно-заповідну галузі права в якості підгалузей. При такому підході зберігається єдність і певна видова диференціація екологічного права, що обумовлено єдністю земельних, водних та ін. різновидностей екологічних відносин. Суть єдності цих відносин полягає у тому, що вони виникають, існують, припиняються з приводу певних природних об'єктів, які розвиваються по відповідним законам природи. А усі природні об'єкти у сукупності знаходяться у тісному взаємозв'язку і взаємозалежності, утворюючи єдину екологічну систему.

Пізнання предмету будь-якої галузі права можливо через виявлення кола суспільних відносин, які його складають, що є основою для об'єднання відносин у предмет галузі права. Предметом кожної галузі права виступають певні суспільні органічно взаємопов'язані відносини, яким властива певна специфіка, що суттєво відрізняє їх від інших суспільних відносин. Суспільні відносини, які виникають у сфері взаємодії людини з навколишнім природним середовищем, і врегульовані нормами екологічного права — екологічні правовідносини.

Проблема. Безумовно, всі юристи-екологи визнають в якості предмета екологічного права екологічні відносини (для прикладу, на думку Ю.С. Шемшученка, предметом українського екологічного права є «специфічні для нього відносини в галузі взаємодії суспільства з навколишнім природним середовищем»⁸), але неоднозначно розглядають їх зміст.

Предмет екологічного права слід розглядати у вузькому і широкому розумінні.

У рамках вузького підходу під екологічними відносинами розуміють лише відносини з охорони навколишнього природного середовища від шкідливих хімічних, фізичних і біологічних впливів та

⁸ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юрид. думка, 2005. – С. 13.

забезпечення режиму особливо охоронюваних природних територій (Ф.М.Раянов, Г.В.Чубуков, О.І.Крассов⁹).

Широкий підхід до розуміння екологічних відносин представлений наступними основними позиціями.

На думку першої групи науковців, відносини у галузі взаємодії суспільства і природи (екологічні відносини) включають в себе природоохоронні (відносини з приводу охорони навколишнього середовища) і природоресурсові (відносини з приводу раціонального використання і охорони природних ресурсів) відносини (В.В.Петров, І.Ф.Панкратов, В.Н.Яковлев).

Інша група вчених вважає, що екологічні відносини слід розуміти як відносини з приводу охорони навколишнього середовища, по забезпеченню екологічної безпеки (людини і інших об'єктів) і по використанню та охороні природних ресурсів (А.К.Голіченков, М.І.Васільєва, В.К.Попов, Г.В.Анісімова,¹⁰ Ю.С.Шемшученко).

На думку В.І. Андрейцева¹¹, предмет екологічного права становлять три групи суспільних відносин: *природоресурсні* (земельні, лісові, з приводу об'єктів рослинного світу, з приводу об'єктів тваринного світу, водні, гірничі, з приводу атмосферного повітря); *природоохоронні* (з приводу охорони навколишнього природного середовища); *антропоохоронні*, або відносини із забезпечення екологічної безпеки.

Разом з тим має місце і позиція, згідно якої з предмету екологічного права виключаються всі відносини, так чи інакше пов'язані з класичними формами природокористування. Зокрема, О.І.Крассов включає до предмету екологічного права тільки суспільні відносини з приводу хімічного, фізичного, біологічного впливів на природу, а також суспільні відносини по забезпеченню режиму особливо охоронюваних природних територій та по охороні і використанню тваринного світу, тобто природоохоронні відносини та відносини по забезпеченню екологічної безпеки.

На недоцільності об'єднання природоресурсових та природоохоронних суспільних відносин в межах єдиної галузі екологічного права та інтегрованого правового регулювання наголошує І.І.Каракаш. На його думку, інтеграція природоресурсових, природоохоронних та екологобезпечних суспільних відносин є надзвичайно плідною, але випереджує ступінь розвитку зазначених відносин.¹² Однак, така позиція не є одностайною, так, на думку Б.В.Єрофєєва, який розмежує предмет природоресурсового та екологічного права, об'єктивною необхідністю суспільного розвитку є найшвидше перетворення природоресурсового права у екологічне.

Таким чином, *предмет екологічного права* становлять екологічні правовідносини, тобто правовідносини з приводу використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки громадян і держави, що складаються на основі різноманітності форм і соціального характеру природокористування, державного регулювання якості навколишнього природного середовища і екологічних прав і свобод громадян.

⁹ Крассов О.И. Экологическое право России: Учебник. – М.: Дело, 2001. – С. 39.

¹⁰ Екологічне право України: Підручник для студ. вищ. навч. закладів / за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – С. 5.

¹¹ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. –С. 15-16.

¹² Природоресурсове право України: Навч. посіб./ За ред. І.І.Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С.14.

Цей предмет єдиний у силу єдності та нерозривності зв'язку всіх об'єктів навколишнього природного середовища, а також загальних принципів природокористування. Одночасно він багатогранний, що виражається у підвидовій різноманітності даних відносин, обумовленій різними видами природних об'єктів, з приводу яких існують суспільні відносини.

Залежно від джерел і об'єктів правового регулювання виділятимемо три групи врегульованих нормами екологічного права суспільних відносин. До першої групи належать галузеві екологічні відносини, до яких відносять відносини з приводу використання земель, вод, надр, лісів тощо, тобто по суті природноресурсові відносини. До другої групи належать галузеві екологічні відносини, до яких відносять землеохоронні, водоохоронні та ін. відносини, тобто по суті середовищеохоронні частини природноресурсових відносин та комплексні екологічні відносини, до яких належать відносини з охорони природних територій і комплексів, природно-заповідного фонду, лікувально-оздоровчих, рекреаційних, курортних і інших спеціальних зон та територій. До третьої групи включають відносини по забезпеченню екологічної безпеки в окремих галузях антропогенної діяльності, включаючи населені пункти, промисловість, сільське господарство, енергетику, транспорт тощо.

Екологічним правовідносинам притаманні чимало спільних рис та характерних ознак, що виділяють їх з-поміж інших правових явищ. Обов'язковими їх елементами є об'єкт, суб'єкт та зміст.

Під *змістом екологічних правовідносин* розуміють права і обов'язки їх учасників з використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Зміст прав і обов'язків залежить від складу учасників і об'єкту конкретного правовідношення.

За змістом прав і обов'язків всі *суб'єкти екологічних правовідносин* поділяються на чотири групи: органи державної влади і місцевого самоврядування, які здійснюють формування та реалізацію державної політики у галузі екології; фізичні та юридичні особи — носії екологічних прав і обов'язків; громадські організації екологічного профіля, які наділені правом участі в екологічних правовідносинах і правом громадського контролю за виконанням екологічних приписів; органи судово-прокурорського нагляду, які здійснюють нагляд за законністю екологічних правовідносин.

Об'єкти правовідносин, як правило, задовольняють безпосередні потреби суб'єктів, а тому для характеристики відповідних правовідносин аналіз такого елемента має важливе значення. Крім того, вітчизняна наука екологічного права розглядає проблему об'єкта ще й з іншого боку, подаючи його не лише як елемент правовідносин, а й ознаку, що характеризує саме екологічне право.¹³

Проблема. Об'єкт екологічних правовідносин не є однорідним. У юридичній літературі немає єдності думок стосовно того, що виступає об'єктом еколого-правової охорони.

Об'єкт екологічного права (екологічних відносин) визначають як –

«сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, природних ресурсів, ландшафтів, природних і природно-антропогенних комплексів, екосистем та життя і здоров'я громадян, що підлягають охороні за допомогою норм екологічного законодавства» (В.І. Андрейцев)¹⁴;

¹³ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юрид. думка, 2005. – С. 12.

¹⁴ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – С. 18.

«природні і природно-антропогенні цінності, з природу яких складаються відповідні відносини» (Ю.С. Шемшученко)¹⁵;

«суспільно-значимі природні цінності, з приводу яких складаються та регулюються правом суспільні відносини» (Бринчук М.М.)¹⁶;

«майнові, природні і духовні блага, з провду яких виникають правовідносини» (В.К. Попов та Г.В. Анісімова)¹⁷;

«певні природні блага, умови та елементи, що піддаються регулюванню за допомогою норм екологічного права» (Кобецька Н.Р.)¹⁸.

Із існуючих поглядів на даний предмет законодавчо підкріпленим є виділення в якості об'єктів еколого-правової охорони *природних об'єктів, природних ресурсів і природних комплексів, а також екологічні права і свободи громадян*. Відповідно до ст.5 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: *навколишнє природне середовище, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси; здоров'я і життя людей*.

У екологічній літературі традиційно виділяють (за критеріями природного походження та соціально-економічною й культурною цінністю) *інтегровані, диференційовані і комплексні* об'єкти екологічного права.

До інтегрованих об'єктів належить навколишнє природне середовище в цілому, життя і здоров'я людей, включаючи екологічні права і свободи людини.

До диференційованих об'єктів належать окремі природні об'єкти — земля, надра, води, рослинний світ, тваринний світ, атмосферне повітря, тощо.

До комплексних об'єктів відносять природні і штучно створені комплекси і ландшафти — об'єкти і території природно-заповідного фонду, курортні, лікувально-оздоровчі і рекреаційні зони, виключну (морську) економічну зону, континентальний шельф, зони надзвичайної екологічної ситуації.

Основним загальним об'єктом екологічного права виступає навколишнє природне середовище як сукупний об'єкт, який є комплексом, що містить усі природні елементи матеріального світу. Ст.5 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає його як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів. Виходячи з цього не слід ототожнювати поняття «навколишнє природне середовище» з поняттями «довкілля» та «природа».

Як складовий об'єкт охорони навколишнє природне середовище поділяється на природні об'єкти та природні ресурси.

¹⁵ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – С. 13.

¹⁶ Бринчук М.М. Комплексность в экологическом праве // Экологическое право. – 2004. - № 6. – С. 21.

¹⁷ Екологічне право України: Підручник для студ. вищ. навч. закладів / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги.– С. 13.

¹⁸ Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С.25.

В.В.Петров визначає природний об'єкт як складову частину навколишнього природного середовища, яка охороняється чинним законодавством, наділену ознаками природного походження, перебуває в екологічному ланцюгу природних систем, здатну виконувати екологічні, економічні, культурні і оздоровчі функції і забезпечувати якість середовища перебування людини. Природні ресурси у широкому розумінні — це джерело споживання людиною природи — екологічне, економічне, духовне, естетичне. У вузькому розумінні — джерело економічного споживання людиною природи.¹⁹

Аналіз юридичної літератури та екологічного законодавства дає підстави стверджувати, що під *природними об'єктами* слід розуміти складову частину навколишнього природного середовища, яка наділена ознаками природного походження і перебуває в нерозривному екологічному зв'язку з природними умовами, неізолювана від дії стихійних сил природи та виступає правовою категорією, яка дає можливість індивідуалізувати певну частину навколишнього природного середовища, з тим щоб визнати її об'єктом правової охорони. Природний ресурс — індивідуально визначена частина природного об'єкта, яка використовується суспільством для задоволення своїх різноманітних потреб. У законодавстві проводиться наступне розмежування: «охорона природних об'єктів» і «раціональне використання природних ресурсів».

NB. Ознаками об'єктів еколого-правової охорони є: природне походження; перебування їх у екологічному взаємозв'язку з навколишнім природним середовищем і здійснення внаслідок цього впливу на збереження і формування його якості; можливість управління людиною на даному етапі розвитку науки і техніки.

Особливу *проблему* складає проблема віднесення до об'єктів еколого-правової охорони об'єктів, утворених в результаті поєднання природних якостей і антропогенного впливу. Такі об'єкти є об'єктами еколого-правової охорони, якщо їх основне функціональне призначення носить екологічний характер (наприклад, ґрунтозахисне лісорозведення) і не є об'єктами еколого-правової охорони, якщо їх основне функціональне призначення носить економічний характер (посіви сільськогосподарських культур).²⁰

У *природних комплексах* на одній території функціонує декілька природних об'єктів. Найбільшим природним комплексом є навколишнє природне середовище. Однак специфічними об'єктами, для яких встановлюється особливий режим еколого-правової охорони, є не будь-яке системне поєднання окремих природних об'єктів, а лише таке, яке визначене нормами екологічного права. Природними комплексами є: заповідники, заказники, національні природні парки, пам'ятки природи, курортні, лікувально-оздоровчі і рекреаційні зони, зони надзвичайної екологічної ситуації, окремі ландшафти.

Поряд з предметом специфічними особливостями наділений і **метод екологічного права**. Метод екологічного права — це сукупність прийомів, засобів, способів впливу на суспільні відносини в галузі природокористування, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, екологічних прав і свобод громадян.

¹⁹ Петров В.В. Экологическое право России. – С.105,117.

²⁰ Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Общ.части уч.курсов. Под ред Погребного А.А., Каракаша И.И. – Х.: Одиссей, 2000. – С.229.

Розрізняють публічно-правовий і приватно-правовий методи (їх ще називають адміністративно-правовим і цивільно-правовим, імперативним і диспозитивним). В екологічному праві застосовується як адміністративно-правовий метод, так і цивільно-правовий (наприклад, при регулюванні відносин власності на природні ресурси). Поряд із використанням вказаних загально-правових методів в екологічному праві, зважаючи на специфіку екологічних відносин та того факту, що будь-яка діяльність, пов'язана з навколишнім природним середовищем, повинна здійснюватися з урахуванням законів природи і підпорядковуватися їм, використовуються специфічні способи впливу на поведінку суб'єктів правовідносин, що виділяють його серед інших галузей права (зокрема, дозвіл, санкціонування, згода, обмеження, уповноваження, стимулювання, профілактика, рекомендації, заборони, ініціатива, еколого-експертні оцінки, еколого-соціальні обмеження і ряд інших).

NB. Для екологічного права характерний змішаний метод правового регулювання, який включає в себе диспозитивні і імперативні методи, способи і прийоми правового регулювання екологічних відносин, та передбачає обов'язковість здійснення будь-якої діяльності, пов'язаної з навколишнім природним середовищем, з урахуванням законів природи.

У зв'язку із відсутністю одноманітності у визначенні предмету, методів, правової природи, об'єктів екологічного права, екологічне право як галузь права в доктрині права визначається по-різному.

Так, В.І. Андрейцев визначає екологічне право як «інтегровану правову спільність (комплексну галузь права), яка об'єднує сукупність еколого-правових норм, що регулюють екологічні відносини з метою ефективного використання, відтворення, охорони природних ресурсів, забезпечення якості навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки, реалізації та захисту екологічних прав»²¹.

Ю.С. Шемшученко визначає екологічне право як галузь права, «якою регулюються суспільні відносини щодо користування природними ресурсами, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки»²²; як «комплексну галузь права, якою регулюються суспільні відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки та охорони особливо охоронюваних природних об'єктів і територій (об'єктів і територій екомережі) в інтересах теперішніх і майбутніх поколінь»²³.

В.К. Попов та Г.В. Анісімова наводять поняття екологічного права, за яким воно «являє собою систему правових норм, які регулюють екологічні відносини з приводу приналежності, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних ресурсів у їх нерозривному зв'язку з природним середовищем, охорони навколишнього природного середовища з метою реалізації інтересів відповідних суб'єктів та підтримання сталого екологічного розвитку, екологічної рівноваги в країні та окремих її регіонах»²⁴.

²¹ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 23.

²² Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – С. 10.

²³ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – С. 19.

²⁴ Екологічне право України: Підручник для студ. вищ. навч. закладів / за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – С.11.

У російській правовій доктрині існує вузьке розуміння екологічного права як системи «правових норм, що регулюють відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища (екологічні відносини) з метою відвернення та усунення шкідливих хімічних, фізичних та біологічних впливів на нього, а також відносини з приводу забезпечення правового режиму особливо охоронюваних територій, використання і охорони тваринного світу»²⁵, тобто як природоохоронне право²⁶.

Отже, *екологічне право* — це галузь права, яка об'єднує сукупність правових норм, які регулюють суспільні екологічні відносини з метою охорони життя і здоров'я громадян, захисту їх екологічних прав і свобод, раціонального природокористування і забезпечення якості навколишнього природного середовища та екологічної безпеки в інтересах людства.

Екологічне право також слід розглядати як навчальну дисципліну та науку.

Екологічне право як навчальна дисципліна — це систематизована сукупність відомостей про правове регулювання взаємодії суспільства і навколишнього природного середовища.

Питання природокористування і правової охорони природи почали викладати в юридичних вузах в курсі земельного права. У 70-х роках пройшов процес бурхливої кодифікації природноресурсового законодавства, починаючи від земельного і завершуючи надровим, у 80-х роках прийняті кодифіковані акти екологічної спрямованості. У результаті відносно чіткою системою законодавства було охоплено правове регулювання практично всього навколишнього природного середовища. Ця цілісність правового регулювання зумовила і зміни у погляді на земельне право як навчальну дисципліну. Зокрема, було прийнято рішення перейти до викладання не земельного права у широкому розумінні, а нового предмету — курсу природноресурсового права і правової охорони навколишнього природного середовища.

Однак навчальний курс не є консервативним, він безперервно розвивається, стимулюючи поглиблення наукових досліджень. З'ясувалось, що природноресурсовий підхід до правового регулювання не гарантує безпеки природи, оскільки поза правовим регулюванням залишаються екологічні зв'язки природних об'єктів між собою і екозв'язки одне з одним (поресурсовий підхід диктується економічними інтересами суспільства, ігноруючи інтереси забезпечення екологічної цілісності навколишнього природного середовища). У скорому часі після цього з'явилися посібники з екологічного права, а з 1988 р. у навчальну програму юридичних вузів була включена нова дисципліна «Екологічне право».

Важливе значення для розвитку еколого-правової думки мала Міжреспубліканська наукова конференція на тему: «Проблеми вдосконалення екологічного законодавства та ефективності його застосування». Її висновки щодо включення до галузі екологічного права норм природноресурсового, природоохоронного права та екологізованих норм інших галузей права мало вирішальне значення для викладання екологічного права.

Слід зауважити, однак, що у відповідності з класифікатором спеціальностей наукової кваліфікації в розділі «Юридичні науки» окремо виділяються: природноресурсне право; земельне право; екологічне право.

²⁵ Крассов О.И. Экологическое право России: Учебник. – М.: Дело, 2001. – С. 39.

²⁶ Голиченков А.К. Экологическое право: преподавание и научные исследования (в порядке постановки проблем)// Экол. право. – 2003. - № 4.–С.35.

Предметом вивчення *науки екологічного права* є: еколого-правова доктрина, еколого-правові норми; екологічні правовідносини; історія і динаміка розвитку еколого-правових норм; правові форми міжнародного співробітництва в галузі екології; екологічне право зарубіжних країн.

Становлення науки екологічного права розпочалось у 70-х роках. Знаковою була робота О.С.Колбасова «Екологія: політика — право» (1976 р.). Звичайно, і до цього публікувалися роботи Г.Н.Полянської, М.Д.Казанцева та інших вчених, але еколого-правову парадигму, основу представив і сформулював саме О.С.Колбасов.

В Україні перші наукові розробки правових проблем охорони природи були проведені у Секторі держави і права АН УРСР на початку 60-х років ХХ ст. Їх автор — В.Л.Мунтян. Подальші наукові дослідження екологічної проблематики знайшли вдображення у наукових працях В.І.Андрейцева, Г.І.Балюк, Ю.О.Вовка, А.П.Гетьмана, І.А.Дмитренка, В.В.Костицького, С.М.Кравченко, Н.Р.Малишевої, М.І.Малишка, В.К.Попова, Б.Г.Розовського, Н.І.Титової, Ю.С.Шемшученка, М.В.Шульги, В.О.Чуйкова та ін.

Для права характерна **системність**. Норми права, які утворюють галузі права, розташовуються у певному порядку, який об'єктивно зумовлений характером суспільних відносин.

Проблема. Різне розуміння правової природи екологічного права (самостійний чи комплексний характер) впливає і на розуміння його системи.

Систему будь-якої галузі права становить сукупність її правових інститутів, розташованих у певній послідовності у відповідності з її внутрішніми закономірностями.

У разі розуміння екологічного права як комплексної галузі права, його система не може обмежуватися лише поділом галузевих норм на правові інститути. Вона передбачає існування також більш високого рівня форми внутрішньої організації, тобто виділення у системі підгалузей права (система (внутрішня структура, побудова) екологічного права як галузі права являє собою «його внутрішню структуру, основними складовими елементами якої є підгалузі, правові інститути і норми права»²⁷).

Залежно від ролі і значимості у системі екологічного права інститути організовані у дві системи — загальну і особливу. У загальну частину входять інститути, які містять положення, що «обслуговують» всі чи значну групу інститутів особливої частини (наприклад, державне управління в галузі екології, юридична відповідальність за екологічні правопорушення та ін.). В особливу частину входять інститути, які мають вузькоцільове призначення виходячи із специфіки об'єкта, з приводу якого цей інститут виникає (наприклад, правовий режим земель, надр та ін.)

NB. Потрібно пам'ятати, що система екологічного права як галузі права не співпадає із системою екологічного права як науки та навчальної дисципліни. До системи екологічного права як науки входять не правові інститути, а підсистеми наукових положень, інформації, знань. Тому у загальній

²⁷ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – С. 18.

частині екологічного права як науки та навчальної дисципліни виділяють, наприклад, такі розділи, не характерні для системи галузі права: науково-методологічні засади екологічного права; вчення про екологічні правовідносини; вчення про об'єкти екологічного права; вчення про екологічне право як галузь права; вчення про джерела екологічного права; розвиток еколого-правового регулювання, тощо. У системі екологічного права як науки та навчальної дисципліни, на відміну від системи галузі права, виділяють також спеціальну частину, що включає, зокрема, положення про еколого-правове регулювання у зарубіжних країнах, міжнародне екологічне право.

2. Принципи екологічного права

Важливу роль у регулюванні суспільних відносин відіграють принципи права. Принципи права — це виражені в його нормах основоположні засади, положення, риси, згідно з якими здійснюється регулювання екологічних відносин.

У науковій юридичній літературі приділяється особлива увага дослідженню принципів еколого-правового регулювання.

На думку В.І. Андрейцева, принципи екологічного права – це вихідні засади та загальнообов'язкові правила, які зафіксовані в регулятивних та охоронних еколого-правових нормах, що спрямовані на досягнення мети екологічної політики України.

М.В. Краснова визначає принципи екологічного права як основні засади, вихідні ідеї, загальнообов'язкові правила, «що закріплені в регулятивних та охоронних еколого-правових нормах, які визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних екологічних відносин та спрямовані на досягнення мети екологічної політики держави, забезпечують виконання її завдань усіма суб'єктами таких відносин»²⁸.

Еколого-правові принципи можуть бути офіційно закріплені у законодавстві або впливати з його змісту.

У ст.3 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» визначаються наступні *основні принципи охорони навколишнього природного середовища*: а) пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість дотримання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; б) гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; в) запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; г) екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій; д) збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів; е) науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних

²⁸ Краснова М.В. Проблема компенсації шкоди, заподіяної порушенням екологічного законодавства, як загальною юридичний принцип охорони довкілля у контексті європейської інтеграції // Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів. Міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 28-29 квітня 2004 р.). Зб.наук.праць. В 2 ч. – К.: Нац. акад. упр., 2004.- ч. 2. – С. 393.

знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища; є) обов'язковість надання висновків державної екологічної експертизи; ж) гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду; з) науково обгрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище; и) безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності; і) компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; ї) вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку; й) поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища; к) вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва; л) встановлення екологічного податку, збору за спеціальне використання води, збору за спеціальне використання лісових ресурсів, плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України.

Доктринально виділяють загальні (конституційні), міжгалузеві та галузеві принципи²⁹.

За класифікацією В.І. Андрейцева, принципи поділяються на

- загальноюридичні (гласність і демократизм прийняття екологічно значимих рішень, компенсаційність екологічної шкоди, поєднання засобів стимулювання та відповідальності, міждержавне співробітництво),

- міжгалузеві (пріоритетність вимог екологічної безпеки, гарантування безпечного навколишнього природного середовища для життя і здоров'я людей, превентивність екологічних заходів, орієнтованість на формування екологічного світогляду, узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів, поєднання міждисциплінарних знань, прогнозування якості стану навколишнього природного середовища, обов'язковість екологічної експертизи, обов'язковість дотримання екологічних стандартів і нормативів, нормованість і оцінка впливу екологічно значимої діяльності, платність за забруднення навколишнього середовища і погіршення якості природних ресурсів),

- галузеві (обов'язковість дотримання вимог лімітів використання природних ресурсів, збереження просторової і видової різноманітності природних об'єктів і комплексів, різноманітність форм права власності на природні ресурси, безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності, комплексність і ефективність використання природних ресурсів).

Натомість, Ю.С. Шемшученко виділяє такі «найважливіші для галузі принципи»: системності та комплексності у регулюванні екологічних відносин; пріоритетність права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. ст.3,50 Конституції України, ст.9 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»); сталого розвитку як основи гармонійного розв'язання соціальних, економічних і екологічних проблем (впливає з Порядку денного на XXI століття, прийнятого на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку у Ріо-де-Жанейро, 1992); запобігання екологічній шкоді (ст.3 ЗУ «Про охорону

²⁹ Волков Г.А. Принципы земельного права России // Экологическое право. – 2005. - № 2. – С. 53.

навколишнього природного середовища»); раціонального використання природних ресурсів (ст.40 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»); особливої охорони природних територій та об'єктів, що мають підвищену екологічну цінність (ст.60 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»); доступу фізичних та юридичних осіб до екологічної інформації (ст. 50 Конституції України, ст. ст.9,25 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»); платності спеціального природокористування (ст.40 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»); поєднання прав і обов'язків, стимулювання і відповідальності у сфері дії екологічного права (ст. ст.55,66 Конституції України, ст.3 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»); міжнародного екологічного співробітництва (ст. ст.71,72 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Класифікацію принципів екологічного права на чотири групи пропонує Л.Л.Чаусова: загальноюридичні (гласність і демократизм прийняття екологічно значимих рішень; компенсаційність шкоди, заподіяної порушенням екологічного законодавства тощо), міжгалузеві (гарантування безпечного для життя і здоров'я людей довкілля; узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів), галузеві (безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів; принцип поєднання заходів щодо стимулювання і відповідальності у галузі використання і охорони природних ресурсів), підгалузеві (принцип пріоритетності використання земель кращої якості для сільськогосподарських цілей; принцип першочергового задоволення питних потреб населення).

Виходячи із взаємозв'язку та взаємозалежності права і політики, принципи національної екологічної політики також виступають принципами екологічного права. Згідно ЗУ від 21 грудня 2010 р. «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», основними принципами національної екологічної політики є: посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку; врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку; міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін; запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також державного моніторингу навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи; відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь; участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства; невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; пріоритетність вимоги «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»; відповідальність органів виконавчої влади за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації; доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної

інформації; державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище.

До найновіших і найсуттєвіших елементів державної екологічної політики України належить *сталий розвиток*, що є і принципом екологічного права. Цей принцип впроваджується в екологічне законодавство України в контексті прийнятого на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) «Порядку денного на XXI століття».

Згідно з принципом сталого розвитку, політика повинна розроблятися так, щоб вона враховувала економічний, екологічний та соціальний аспекти, а досягнення цілей в одній із сфер політики не стримувало прогресу в іншій. Сталий розвиток повинен бути головною метою регулювання питань в усіх сферах суспільного життя. При розробці політики чи дій в одній сфері суспільного життя, слід визначати можливі наслідки економічного, екологічного та соціального впливу (як позитивні, так і негативні) на інші сфери політики.

На рівні ЄС було розроблено та прийнято ряд документів, що визначають механізми розвитку й застосування принципу сталого розвитку. У 1993 р. була прийнята П'ята програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища під назвою «До сталості», яка підкреслювала важливість принципів, закріплених Декларацією Ріо-де-Жанейро.

У травні 2001 р. на зустрічі Європейської Ради в Гетенбурзі була прийнята Стратегія ЄС щодо сталого розвитку. Вона спрямовувалася, в основному, на становлення принципу сталого розвитку на рівні Співтовариства. У Стратегії були визначені довготермінові цілі та завдання і визначені пріоритетні сфери для дій, а саме зміна клімату, здоров'я, природні ресурси, система транспорту та використання земель.

У лютому 2002 р. на зустрічі Європейської Ради в Брюсселі була прийнята нова стратегія під назвою «До глобального партнерства з сталого розвитку». Для досягнення сталого розвитку на рівні ЄС були визначені такі пріоритетні дії: уся політика повинна мати за основу сталий розвиток; особлива увага сприянню сталому розвитку в спільній політиці щодо сільського господарства, рибальства, транспорту, взаємодії; вироблення механізмів для забезпечення того, щоб усі законодавчі пропозиції включали оцінку потенційних економічних, екологічних та соціальних благ та затрат на дії чи відсутність дій, як у межах ЄС, так і за його межами.

ЄС розглядає досягнення сталого розвитку окремо взятого регіону через призму досягнення глобального сталого розвитку, що передбачає дії Союзу в ряді напрямків, зокрема стале управління природними та екологічними ресурсами (створення стратегічного партнерства з міжнародними організаціями, урядами та зацікавленими особами для сприяння сталому управлінню водними ресурсами; ініціатива співпраці у сфері енергетики; заохочення інвестицій у сталий та екологічний вид транспорту тощо); ефективніше управління на усіх рівнях (підтримка інституційного розвитку; зміцнення міжнародного управління в сфері навколишнього середовища).

Таким чином, принцип сталого розвитку полягає у встановленні стійкої рівноваги між інтересами економічного зростання та соціальними потребами людства з одного боку й щонайповнішим збереженням природного довкілля для теперішніх та майбутніх поколінь з іншого.

3. Співвідношення екологічного права з іншими галузями права

Це співвідношення визначається насамперед завданнями і предметом правового регулювання. Місце екологічного права серед інших галузей права обумовлено місцем екологічних відносин серед інших суспільних відносин.

У літературі виділяють декілька напрямів, по яких можна простежити співвідношення екологічного права з іншими галузями права:

а) вплив на зміст інших правових норм (наприклад, екологічне право впливає на інститути адміністративного права (управління, контроль, адміністративна відповідальність, які є складовими частинами еколого-правового механізму охорони навколишнього природного середовища) через їх екологізацію; норми кримінального права закріплюють склади екологічних злочинів як види суспільно небезпечних діянь, що спричиняють найбільше шкоди об'єктам екологічного права (у КК України виділено окремих розділ «Злочини проти довкілля»).

б) запозичення принципів, положень, основоположних правил з інших галузей права з наступною їх конкретизацією (норми конституційного права закріплюють основні напрями в галузі охорони навколишнього природного середовища, визначають повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування, правоохоронних і контрольних органів у цій галузі. Співвідношення екологічного права з міжнародним правом базується на приматі міжнародних норм, прийнятих чи ратифікованих Україною над нормами національного права);

в) залучення для вирішення завдань, які стоять перед галуззю права норм і інститутів інших галузей права (наприклад, цивільне право виконує по відношенню до екологічного права охоронну і компенсаційну функції, тому для екологічних правовідносин основоположне значення має інститут цивільно-правової відповідальності та відшкодування шкоди. Все більшого значення набуває і цивільно-правовий договір як ефективна форма регулювання екологічних відносин);

г) заповнення еколого-правових норм бланкетними нормами і відсилка до інститутів фундаментальних галузей, оскільки вирішення простих і найскладніших господарських завдань тісно пов'язане з використанням і охороною природних ресурсів (наприклад, часто зустрічається положення «особи винні у порушенні правил ... несуть адміністративну, кримінальну, цивільно-правову відповідальність»).

Співвідношення екологічного права з деякими галузями права ґрунтується на близькості і взаємозв'язку певного кола суспільних відносин, які регулюються нормами відповідних галузей права. Це насамперед стосується проблеми співвідношення екологічного права із земельним та іншими природноресурсовими галузями.

4. Історія формування екологічного права та законодавства

Незважаючи на достатньо широкий вибір навчальних посібників з екологічного права, питання формування інститутів екологічного права в історичному аспекті практично відсутні.

Історією екологічного права повинні бути всі ті юридичні передумови у розвитку законодавства, які допомогли сформувати чинні інститути, норми, принципи сучасного екологічного права. Не правильним є розпочинати історію екологічного права України з першого уніфікованого документу про охорону природи чи, навіть, з появи самого терміну «екологія». І поняття, і вищезгадані акти не з'явилися спонтанно, без причинно-наслідкового зв'язку з суспільним розвитком, проблемами, з якими воно зустрічається і намагається вирішити хоча б у формі звичайних правил поведінки, виражених в усній формі. Тому слід приділяти увагу історії екологічного права, і як галузі права, і як галузі законодавства.

В Україні екологічне законодавство до 1991 р. розвивалося в складі законодавства СРСР. Цей фактор вплинув на те, що в юридичній літературі періодизація становлення та розвитку українського екологічного законодавства розглядається як частина системи екологічного законодавства СРСР.

Є. С. Бердніков виділяє сім етапів становлення екологічного права та законодавства:

1) з часів «Руської правди» до Великої Жовтневої соціалістичної революції 1917 р. – екологізація природоресурсних норм, формулювання екологічних правил в актах локальної дії та спрямованість на обслуговування економічних потреб суспільства;

2) 1917–1922 рр. – трансформація природоресурсного законодавства у зв'язку з докорінною зміною відносин власності на природні об'єкти та слабким розвитком саме екологічного законодавства;

3) 1922–1957 рр. – активізація розвитку союзного природоресурсного законодавства та поступове накопичення правових норм, які викликані наслідками індустріалізації та економічного зростання;

4) 1957–1963 рр. – розробка та прийняття в усіх республіках СРСР законів про охорону природи як нової форми природоохоронного законодавства;

5) 1968–1980 рр. – проведення кодифікації союзного й республіканського законодавства про землю, надра, води, ліси, тваринний світ та атмосферне повітря на базі прийняття за цими об'єктами відповідних основ законодавства Союзу РСР і союзних республік, кодексів у союзних республіках, а також розширенням міжнародної співпраці з іноземними країнами в галузі охорони навколишнього середовища;

6) 1985–1990 рр. – широке обговорення загальносоюзних та національно-республіканських екологічних проблем, проголошення принципу пріоритету екологічних інтересів суспільства над економічними, перші спроби перегляду виробничих відносин з урахуванням раціонального використання природних ресурсів та інтересів охорони навколишнього природного середовища, розроблення директивно-нормативних актів про докорінну перебудову справи охорони природи в країні, формування спеціальних органів управління якістю навколишнього природного середовища на рівні Союзу РСР та союзних республік, активізація міжнародної співпраці в галузі охорони навколишнього природного середовища;

7) 1991 р. – до сьогодні – суверенізація екологічного законодавства України, його докорінний перегляд та прийняття основоположних еколого-правових законодавчих актів, у тому числі ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», оновлення всіх природоресурсних кодексів та інших

еколого-правових актів, здійснення ратифікації значної кількості міжнародних декларацій, конвенцій, договорів та інших документів у галузі охорони навколишнього природного середовища.³⁰

Періодизацію розвитку екологічного права та, відповідно, екологічного законодавства наводить і Б.В.Єрофеев, межі якої охоплюють три основні етапи: 1) виникнення, становлення та розвиток у рамках «земельного права в широкому значенні» (1917–1968 рр.); 2) розвиток у рамках природоресурсових галузей (1969–1988 рр.); 3) вихід за межі природоресурсових галузей та сучасний період розвитку (1989 р. – сучасність).³¹

Заслуговує на увагу запропонована у дисертаційному дослідженні Т.І.Діденко «Становлення і розвиток екологічного законодавства України» періодизація процесу розвитку екологічного права і законодавства:

1) виникнення екологічних норм у межах земельного та певною мірою в нормативно-правових актах іншого галузевого (водного, лісового тощо) законодавства УРСР (1917–1960 рр.).

Радянське земельне законодавство на початкових етапах становлення регулювало відносини з використання не тільки земель, а й пов'язаних з ними інших ресурсів природи. У цей період виникають норми, які пов'язані із суворим обліком, плановим і комплексним використанням та відновленням природних ресурсів. Була закладена основа для еколого-правового регулювання відносин з використання та охорони природних ресурсів, яка стала відправною точкою для всього екологічного законодавства. Проте на той час вона ще не мала системного та комплексного характеру, оскільки увага приділялася використанню та охороні лише окремих важливих природних ресурсів. Із цього приводу Г.М.Полянська справедливо підкреслювала, що законодавство про охорону природи перших десятиліть Радянської держави охороняло не всю природу, а тільки її незначну та найменш важливу в господарському відношенні частину (захист рідкісних видів тварин і рослин, та таких, які вимирають), а охорона основних об'єктів природи проводилася галузевим законодавством (тобто законодавством про землю, її надра, ліси та води), у якому вагоме місце займали норми, що були спрямовані й на їх охорону. Було підкреслено, що особливість цього законодавства полягала в тому, що норми про охорону природних ресурсів були подані в комплексі з усіма іншими нормами, які встановлюють правовий режим відповідного природоохоронного об'єкта.³²

Цей етап характеризується тим, що, по-перше, починає формуватися особлива галузь радянського законодавства – земельне законодавство, початок якому було покладено з прийняттям Декрету РНК РРФСР «Про землю». На базі цього Декрету було прийнято ряд інших актів, зокрема: Тимчасові положення про соціалізацію землі, Положення про земельні комітети та інші. На підставі цих та інших актів землю було вилучено із цивільно-правових відносин – вона перестала бути товаром і стала об'єктом виключно державної власності. Внаслідок цієї істотної обставини земельні відносини набули самостійного значення, їхнє правове регулювання вийшло зі сфери цивільного обігу та було покладено початок виникненню та розвитку галузі земельного законодавства.

³⁰ Аграрное, земельное и экологическое право Украины : учебное пособие / под ред. А. А. Погребного и И. И. Каракаша. – С.249.

³¹ Ерофеев Б. В. Экологическое право России : учебник. – М. : Юрист, 1996. – С.148.

³² Полянская Г. Н. Понятие охраны природы и природоохранительное законодательство // Сов. гос. и право. – 1975. – № 9. – С. 71.

По-друге, перші акти Радянської влади склали правову основу й для відносин з використання та охорони й інших, пов'язаних із землею важливих природних ресурсів – надр, лісів та вод, тому перший етап характеризується формуванням у надрах земельного законодавства відповідних природоресурсних галузей законодавства й існуванням їх як складових на той час земельного законодавства, а згодом – як окремих ресурсових галузей.

По-третє, у спеціалізованих природоресурсних актах були закладені основи природоохоронного законодавства, закріпивши вимогу раціонального використання природних ресурсів.

Ще однією особливістю цього етапу було те, що зміст екологічних відносин становили відносини з користування природними ресурсами з пріоритетною їх спрямованістю на використання й охорону земель, надр, лісів, вод як об'єктів державної власності та ресурсів економіки, а не як складових єдиної екологічної системи.

Водночас, у цей період посилюються й інші інтереси держави в екологічній галузі, які пов'язуються не з раціональним використанням природних об'єктів, а й в окремих випадках повним та/або частковим обмеженням користування ними. Так, ряд нормативно-правових актів (наприклад, Декрет РНК УРСР «Про оголошення колишнього маєтку Фальц-Фейна «Асканія-Нова» і «Слізаветфельд» народним заповідним парком» від 3 квітня 1919 р., Постанова ВУЦВК та РНК УРСР «Про пам'ятки культури і природи» від 16 червня 1926 р. тощо), у зв'язку із чим законодавчо закріплюється ще одна форма охорони природи – заповідна або консервативна, завданням якої було «збереження генетичного фонду тварин і рослин, еталонів, за якими можливе підтримання і поліпшення екологічного балансу». Разом з цим у нормативно-правових актах цього початкового періоду охорона природи не розглядалася як самостійна сфера суспільних відносин, і на законодавчому рівні таке поняття не закріплювалося.

У роки Великої Вітчизняної війни та перші післявоєнні роки із загостренням екологічних проблем (оскільки відчутно посилилась експлуатація природних ресурсів з метою відновлення господарства та забезпечення найближчої економічної ефективності промислового виробництва) було прийнято ряд нормативно-правових актів екологічної спрямованості, зокрема, постанови Ради Міністрів УРСР: «Про заходи по впорядкуванню охорони державних заповідників та пам'яток природи на території УРСР» від 26 липня 1946 р. та «Про охорону природи на території Української РСР» від 3 червня 1949 р.

У 50-х рр. ХХ ст. приймається велика кількість нормативно-правових актів екологічного спрямування, зокрема: спеціальна комплексна Постанова ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР «Про заходи по поліпшенню охорони природи Української РСР» від 3 червня 1958 р., яка передбачала заходи з посиленої уваги держави до природоохоронної діяльності; постанови Ради Міністрів УРСР «Про посилення державного контролю за використанням підземних вод і про заходи по їх охороні» від 25 вересня 1959 р., в якій передбачався особливий порядок проведення робіт по добуванню підземних вод тощо; «Про відтворення та про охорону рибних запасів у водоймах Української РСР» від 10 жовтня 1958 р., в якій вказувалося на необхідність організації державної інспекції по охороні та регулюванню рибальства при Раді Міністрів УРСР та затвердження Статуту служби органів рибоохорони тощо; «Про заходи по поліпшенню ведення мисливського господарства» від 13 липня 1959 р.

У цей період були розроблені та прийняті й інші нормативно-правові акти, але розвиток республіканського земельного, надрового, водного та лісового законодавства здійснювався, в основному,

не у формі законів, а у вигляді партійно-урядових актів – постанов та інших актів, які були зорієнтовані на експлуатацію природних ресурсів та господарсько-організаційну діяльність держави в екологічній сфері.

2) формування природоохоронного законодавства як окремої галузі законодавства УРСР (1960–1968 рр.). Цей етап у розвитку українського екологічного (природоохоронного) законодавства ознаменувався прийняттям Закону «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 р. і, відповідно, формуванням природоохоронного законодавства як окремої галузі законодавства УРСР.

М.Д.Казанцев визначав, що це законодавство спочатку було частиною земельного законодавства, яке охоплювало законодавство про землекористування, а також про користування надрами, лісами та водами, надалі – продовженням його, а згодом виокремилось як самостійна галузь радянського законодавства.³³

На цьому етапі набула правової регламентації заповідна охорона природи, яка в юридичній літературі дістала назву «охорона природи у вузькому розумінні» або «консервативна охорона». Було прийнято «Положення про державні заповідники УРСР», затв. Постановою Ради Міністрів УРСР від 5 жовтня 1962 р., постанови Ради Міністрів УРСР: «Про організацію нових державних заповідників» від 12 листопада 1968 р., «Про заходи по розширенню мережі державних заповідників і поліпшенню заповідної справи» від 28 січня 1972 р., «Про встановлення охоронних зон навколо державних заповідників» від 29 листопада 1972 р. та ін.

3) розвиток екологічних норм у змісті природоресурсних галузей законодавства УРСР (1968–1990 рр.). Цей етап характеризується прийняттям галузевих комплексних законодавчих актів, зокрема, кодексів УРСР – Земельного, Водного, Лісового, Про надра та законів УРСР «Про охорону атмосферного повітря» та «Про охорону і використання тваринного світу». Починає формуватися нове покоління відповідних природоресурсних галузей законодавства, у яких регламентація використання природних ресурсів нерозривно пов'язується із забезпеченням їхньої охорони. У цей період відбувається диференціація за природоресурсними галузями законодавства, у зв'язку із чим склався галузевий підхід до формування та розвитку екологічного законодавства.

4) вихід за межі природоресурсових галузей та формування комплексної галузі екологічного законодавства України (початок 1991 р. – 1996 р.). З кінця 80-х рр. ХХ ст. на тлі наукової дискусії починає формуватися сучасне поняття екологічного законодавства та права, їх предмет, специфічний метод правового регулювання, механізм реалізації правових норм тощо. У науці обговорюється проблема інтеграції природоохоронного та природоресурсного законодавства в єдину комплексну супергалузь – екологічне законодавство України. Законодавчо в Україні це було втілено лише з прийняттям 25 червня 1991 р. основоположного екологічного ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища».

На розвиток норм цього Закону приймається велика кількість нормативно-правових актів, за рахунок чого активно формується система екологічного законодавства. Важливо підкреслити, що четвертий етап характеризується дуже складним процесом розвитку, адже екологічне законодавство почало формуватися як складова загальносоюзного законодавства, а з визнанням незалежності України – як складова національної системи українського законодавства. З великою кількістю нормативного матеріалу, який так

³³ Казанцев Н. Д. К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы// Вестник Московского ун-та. – 1962.–№ 1.–С.8.

чи інакше змінювався, ускладнювалося застосування на практиці цього законодавства. Тому виникла необхідність у прийнятті ряду законодавчих актів у формі кодексів та законів як комплексних єдиних стійких нормативно-правових актів, які мали б вищу юридичну силу і включили до свого змісту все прогресивне на той час у законодавстві, яке регулювало відповідну сферу суспільних відносин. Такими актами впродовж короткого терміну (лише п'ять років) стали кодекси України: ЗК, ЛК, ВК, КпН; Закони України «Про тваринний світ», «Про охорону атмосферного повітря» та багато інших.

5) сучасний етап розвитку національного екологічного законодавства з оновленою власною системою у зв'язку з радикальними змінами та прийняттям Конституції України (1996 р. – сучасність). Бурхливий розвиток перебудовних процесів у всіх сферах суспільного життя, особливо з обранням курсу ринкової економіки, поставив питання про необхідність правового узгодження економічних та екологічних інтересів. Чинне на той час екологічне законодавство виявилось відсталим та нездатним задовольняти сучасні суспільні потреби. Цей етап у розвитку екологічного законодавства України характеризується його принциповим оновленням і стрімким розвитком; має свої особливості та тенденції розвитку, що пов'язано, перш за все, з новими вимогами до регулювання відносин у сфері взаємозв'язку суспільства й навколишнього природного середовища.

На сьогодні удосконалюється система екологічного законодавства як комплексної галузі, що покликана регулювати «ресурсні», «охоронні» та «антропоохоронні» відносини в сукупності, тобто всі екологічні відносини. Крім того, у зв'язку з посиленням екологічної кризи та необхідністю забезпечення екологічної безпеки, наявністю прогалин і недоліків в екологічному законодавстві тощо постало питання не тільки про структурне розширення його системи, а й про наповнення екологічного законодавства новим якісним змістом та широку екологізацію інших галузей національної системи законодавства. Приймається ряд екологічних законодавчих актів, зокрема, законів України: «Про рослинний світ», «Про тваринний світ» (у новій редакції), «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про охорону атмосферного повітря» (в новій редакції), а також нового ЗК України, нової редакції ЛК України тощо.

5. Джерела екологічного права: поняття, види та система

Джерела екологічного права — це нормативно-правові акти, що регулюють відносини людини з навколишнім природним середовищем та екологічно значиму поведінку суб'єктів екологічних правовідносин.

Проблема. Для позначення нормативної сфери регулювання відносин між навколишнім природним середовищем, людиною і суспільством використовуються поняття «екологічне законодавство», «законодавство про охорону навколишнього природного середовища», «природоохоронне законодавство», «природоресурсове законодавство», «земельне, водне, лісове та ін. законодавство», «екологізоване законодавство». Всі ці поняття виникали на різних етапах становлення та розвитку еколого-правових норм і відображають поступове формування нової галузі законодавства — екологічного.

На підставі аналізу теоретичних поглядів та законодавства Т.І.Діденко пропонує визначення поняття «екологічне законодавство» у вузькому значенні як сукупність нормативно-правових актів

диференційованого й інтегрованого характеру, що за змістом утворюють правову спільність (комплекс) екологічних норм антропоохоронного, природоохоронного та природоресурсного законодавства, заснованих на конституційних нормах і збагачених якісно новим змістом у світлі політичних, економічних, соціальних, правових та інших змін, з метою забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, збереження й відтворення природних ресурсів.

У широкому значенні сучасне екологічне законодавство є сукупністю нормативно-правових актів як безпосередньо екологічного змісту (антропоохоронного, природоохоронного та природоресурсного законодавства), так і екологічних норм інших галузей національного законодавства, які спрямовані на реалізацію єдиних завдань: забезпечення екологічної безпеки; охорону навколишнього природного середовища; раціональне використання, збереження та відтворення природних ресурсів.³⁴

Таким чином, *екологічне законодавство* — це сукупність законодавчих та інших нормативно-правових актів, які містять правові норми, які регулюють охорону навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки населення і територій, та екологічного правопорядку.

Систему екологічного законодавства можна будувати за різними критеріями:

1) за юридичною силою увесь масив екологічного законодавства поділяється на закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Серед законів найважливіше значення має *Конституція України*.

Конституція України як джерело екологічного права містить у собі найважливіші норми, які регулюють відносини у галузі взаємодії людини і навколишнього природного середовища. Ці норми повинні розглядатися: а) як конституційні засади екологічного права; б) як спеціальні приписи вищої юридичної сили щодо окремих екологічних відносин і їхніх об'єктів.

Як джерело права вищої юридичної сили Конституція України містить комплекс норм, які: а) виділяють в якості особливої конституційну функцію охорони навколишнього природного середовища; б) встановлюють загальноправовий принцип пріоритету охорони навколишнього природного середовища; в) закріплюють відповідальність нинішнього покоління перед майбутніми; г) передбачають екологічний суверенітет країни і обов'язки його захисту державою у внутрішніх і зовнішніх відносинах. Основний Закон держави встановлює конституційний екологічний правопорядок.

Характеристика конституційних засад екологічного права, як правило, подається на основі виділення груп норм Конституції України, які прямо чи опосередковано встановлюють принципи, вихідні положення та конкретні правила поведінки у галузі охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки.

С.А.Боголюбов поділяє конституційні норми на три групи: гуманітарні (які закріплюють екологічні права і обов'язки громадян); природоресурсові (які визначають форми власності на природні об'єкти); компетенційні (в яких розподіляється компетенція в галузі охорони навколишнього природного середовища).

³⁴ Діденко Т.І. Становлення та розвиток екологічного законодавства України: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : спец. 12.00.06 «земельне право і процес; аграрне право; екологічне право; природо ресурсне право». – Запоріжжя, 2011. – С.4.

В еколого-правовій літературі пропонуються різні класифікації конституційних норм, значимих для формування і розвитку екологічного законодавства, узагальнивши які можна виділити наступні групи конституційних екологічних норм: 1) загальні норми, які мають значення не тільки для регулювання екологічних, але і інших суспільних відносин, та які встановлюють екологічну основу конституційного ладу (ст.1,16,92); 2) норми, які закріплюють права і обов'язки громадян, що сприяють здійсненню екологічної діяльності (ст.50,66); 3) норми, які встановлюють форми власності на природні ресурси (ст.13,14,41); 4) норми, які визначають компетенцію державних органів в галузі охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки, а також компетенцію органів місцевого самоврядування (ст.116,119,137,138).

Серед джерел екологічного права особливе місце займають *міжнародно-правові акти*. Відповідно до ст.9 Конституції України та ЗУ «Про міжнародні договори України», укладені і ратифіковані міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України. Україна виходить з принципу пріоритності норм міжнародного права перед нормами національного законодавства, тобто, якщо міжнародним договором, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного права (ст.19 Закону).

Згідно ст.92 Конституції України, *виключно законами* визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу; засади екологічної безпеки та ін.

Системоутворюючим актом екологічного законодавства є *Закон України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища»*, який визначає головні принципи засади регулювання екологічних відносин, визначаючи охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України. Цей Закон є комплексним актом прямої дії і встановлює екологічні вимоги до джерел шкідливого впливу на навколишнє природне середовище, до захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, а також забезпечує правову основу досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Він визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. У цьому Законі здійснено поєднання інтегрованого та диференційованого підходів до регулювання екологічних відносин.

У науковій літературі цей Закон іменують своєрідною «екологічною Конституцією». Багато розділів Закону на сьогодні розвинуті в окремих законодавчих актах, наприклад «Про екологічну експертизу», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» тощо. Але слід зауважити, що даний Закон акцентує увагу на природоохоронних відносинах, у зв'язку з чим актуальним стало прийняття ряду нормативно-правових актів природоресурсового спрямування, якими в Україні є спеціалізовані по основних об'єктах кодекси та

закони — ЗК України від 25 жовтня 2001 р.³⁵, ВК України від 6 червня 1995 р.³⁶, ЛК України в редакції від 8 лютого 2006 р.³⁷, КУпН від 27 липня 1994 р.³⁸, Закон України «Про тваринний світ», «Про рослинний світ» та ін.

Серед найважливіших джерел екологічного права можна назвати *Закон України від 21 грудня 2010 р. «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»*. Закон визначає основні стратегічні цілі, на досягнення яких спрямована національна екологічна політика: підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища; інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління; припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі; забезпечення екологічно збалансованого природокористування; удосконалення регіональної екологічної політики.

Проблема. Великий обсяг екологічного законодавства призводить до того, що одні й ті ж самі правовідносини регулюються багатьма актами, до того ж ще й по-різному; залишаються неузгодженими термінологічно нормативно-правові акти як всередині однієї системи, так і з поза її межам з іншими, містять повтори тощо.

Сьогодні викристалізовується проблема *кодифікації екологічного законодавства*. Мова йде про розробку і прийняття Екологічного кодексу (В.І.Андрейцев, А.К.Голіченков, О.Л.Дубовік) або Основ екологічного законодавства (В.В.Петров, В.К.Попов, Н.І.Титова, М.В.Шульга, А.С.Шестернюк та ін.), які повинні замінити Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Характерною рисою екологічного права є врегулювання значного кола екологічно значимих питань на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Нормативно-правові *акти Президента України* в системі джерел екологічного права в основному стосуються окремих ситуацій чи об'єктів, зокрема Указ Президента України від 8 вересня 1993 р. «Про збереження і розвиток природно-заповідного фонду України», від 26 листопада 1993 р. «Про біосферні заповідники», від 6 серпня 1998 р. «Про День довкілля» тощо.

Велика роль належить *постановам Кабінету Міністрів України*, основне призначення яких полягає у конкретизації законодавчих положень (постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. «Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря»; від 21 квітня 1998 р. «Про затвердження Такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України», розпорядження КМУ від 25 травня 2011 р. «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки» та ін.).

Джерелами екологічного права є також *акти відповідних міністерств, державних агентств, органів господарського управління і контролю*, на які покладено функції організації раціонального використання

³⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 3-4. – Ст. 27.

³⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 24. - Ст.189.

³⁷ Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 21. -Ст. 170.

³⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 36. - Ст. 340.

природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки (наприклад, Інструкція про порядок та критерії взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, викидів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, затв. наказом Мінекології від 10 травня 2002 р.; Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, затв. наказом Мінприроди від 1 листопада 2005 р.). Серед цих актів значне місце займають нормативно-правові акти, прийняті зазначеними органами спільно.

Відповідно до законодавства органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями у галузі екології і реалізують їх за допомогою прийняття нормативно-правових актів, які є обов'язковими до виконання на відповідній території;

2) за формою законодавчого акта — кодифіковані (ЗК України, ЛК України, ВК України, КпН України) та некодифіковані;

3) за предметом регулювання — на загальні екологічні та спеціальні екологічні;

4) за об'єктом регулювання — які встановлюють правила охорони і використання окремих природних об'єктів (ЗУ «Про тваринний світ», «Про рослинний світ») або здійснення окремих видів діяльності;

5) за територіальною сферою дії нормативно-правових актів.

Зараз проходить трансформація суспільних відносин, у процесі якої особливо важливим стає регулювання та забезпечення вимог охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в усіх сферах суспільного життя. Таким чином охорона навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та використання й охорона природних ресурсів досягається шляхом оптимального врегулювання цих відносин різними галузями національного законодавства. Виходячи із цього, в еколого-правовій сфері регулювання норми права можна поділити на спеціальні, тобто власне еколого-правові, та екологічні норми інших галузей законодавства, тобто норми, які регулюють управлінську й підприємницьку діяльність, трудові та інші відносини, що виникають у процесі здійснення такої діяльності й містять екологічні вимоги.

Н.В. Таке правове явище отримало назву *«екологізація законодавства»*, під яким в юридичній літературі розуміється втілення екологічних імперативів у нормативні акти інших галузей законодавства, пов'язаних з регулюванням впливу на навколишнє природне середовище, його використанням та охороною.

Вперше вказав на необхідність екологізації законодавства В. В. Петров: «екологізацією охоплюються, перш за все, ті галузі законодавства, які активно працюють у сфері взаємодії суспільства та природи – адміністративне, цивільне, господарське, земельне, сільськогосподарське, трудове, кримінальне та інше. ... Основний акцент повинен бути зроблений не просто на виданні законодавчих актів, які

включають безпосередньо екологічні вимоги, а на розробку відповідних правових актів чи нормативних документів, які містили б технічні, техніко-економічні та інші норми і правила екологічного характеру».³⁹

Значна заслуга в тому, що в національному законодавстві закріплюються норми, пов'язані з урахуванням екологічного фактора при здійсненні будь-якої діяльності, належить й українським ученим Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтяну, Н.І.Титовій, Б. Г. Розовському, які ще в 70-ті рр. ХХ ст. дійшли висновку, що природокористування та охорона природи є складнопідрядним, взаємозумовленим завданням управління в процесі виробничої діяльності.⁴⁰

Вихідним чинником екологізації сучасного законодавства України став принцип, зазначений у ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» (п.«Г» ст.3), який встановлює екологізацію матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій.

Сьогодні процес екологізації набирає темп. У першу чергу, він торкнувся нових кодексів України, зокрема: земельного, цивільного, господарського, кримінального.

Проблема екологізації сучасного національного законодавства не є новою, проте новим у цій проблемі, як слушно зазначено в юридичній літературі, є еквівалентність обміну між державою, природою та людиною, яка базується на законодавчих, організаційно-технічних рішеннях; гармонійне співвідношення системи екологічного законодавства із системою правових норм інших галузей, насамперед, які регулюють суспільні відносини в соціально-економічній сфері. Співвідношення спеціальних нормативно-правових актів екологічного законодавства з екологізованим законодавством національної системи базується на визнанні двох факторів. Перший полягає в тому, що екологічне законодавство складається зі спеціальних актів, які регулюють в основному специфічні екологічні суспільні відносини. Другий фактор полягає в тому, що правові норми, які регулюють ці відносини, одночасно містяться й у нормативно-правових актах інших галузей – конституційному, адміністративному, цивільному, господарському, кримінальному, трудовому тощо. Більше того, специфіка правового регулювання екологічних відносин полягає в тому, що іноді норма, яка регулює екологічні відносини, діє не безпосередньо, а через норми, що регулюють конкретну господарську або іншу діяльність.

Екологізація законодавства є одним із традиційних, перевірених практикою напрямів розвитку правового регулювання екологічних та інших відносин і даний процес супроводжує формування і вдосконалення законодавства України.

Лекція 2. Еколого-правовий статус особи в Україні

1.Поняття, структура та види еколого-правового статусу особи

2.Екологічні права та обов'язки в системі еколого-правового статусу особи: поняття, ознаки та види

³⁹ Петров В. В. Экология и право : монография. – М. : Юрид. лит, 1981. – С.210-211.

⁴⁰ Шемшученко Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовский. – К. : Наук. думка, 1978. –С.10; Титова Н.І. Правова охорона природи Української РСР : курс лекцій для студентів юрид. фак. ун-ту. – Львів : Льв.ун-т, 1965. – С.56.

3. Правові гарантії екологічних прав громадян

1. Поняття, структура та види еколого-правового статусу особи

Еколого-правовий статус особи є спеціальним стосовно до загального правового статусу особи. Однак і категорія «правового статусу особи» — порівняно нова у вітчизняній науці.

В юридичній літературі по-різному тлумачиться поняття та зміст «правового статусу». Більшість науковців розуміють правовий статус особи як систему прав, свобод і обов'язків, закріплену у нормах права. Однак ця позиція не безспірна, так як існує декілька підходів до визначення правового статусу особи. Деякі дослідники поряд з системою прав і обов'язків пропонують включати до правового статусу: громадянство, загальну правоздатність; гарантії прав; законні інтереси; (Н.І.Матузов, А.В.Малько) юридичну відповідальність; (А.Б.Венгеров, В.А.Кучинский) правові норми, які встановлюють даний статус; правовідносини загального типу (В.І.Власов).

Обґрунтованою у цьому зв'язку є поширена наукова позиція, згідно якої *поняття правового статусу можна розглядати у широкому і вузькому значеннях*. У широкому розумінні під правовим статусом особи слід розуміти юридично закріплене положення людини в суспільстві, її права і свободи, обов'язки і відповідальність, встановлені законодавством і гарантовані державою. У вузькому розумінні категорія «правовий статус особи» характеризує об'єм прав і свобод, якими володіє суб'єкт права.

Загальний правовий статус особи визначено Конституцією України, яка закріплює основні права, свободи та обов'язки людини та громадянина у різних сферах суспільного життя, в тому числі і в екологічній. При цьому держава бере на себе головний обов'язок щодо утвердження і забезпечення прав і свобод, засвідчує свою відповідальність перед людиною як найвищою соціальною цінністю (ст.3 Конституції України).

Загальний правовий статус не в стані врахувати усе різноманіття суб'єктів права, їх особливостей, відмінностей, специфіки. Загальний правовий статус є базовим, вихідним для всіх решти. Еколого-правовий статус особи є спеціальним стосовно до загального правового статусу особи.

Еколого-правовий статус особи — це визначені Конституцією та іншими нормативно-правовими актами сукупність екологічних прав і обов'язків особи, її місце, становище і роль в суспільстві в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, а також у галузі забезпечення екологічної безпеки.

Еколого-правовий статус особи – порівняно новий інститут екологічного права України. У міжнародному праві формування еколого-правового статусу особи також відбулось фактично наприкінці ХХ ст. Так, у 1998 р. із прийняттям Орхуської конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища»⁴¹ (Данія) вперше комплексно розглянуто питання права людини на безпечне (здорове) навколишнє середовище, яке реалізується через права на екологічну інформацію, на участь у прийнятті еколого

⁴¹ Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 34. – Ст. 296.

значимих рішень, на доступ до правосуддя. Визначальна роль цього міжнародного акту полягає також й у закріпленні механізмів реалізації екологічних прав, визначенні процесуальних моментів їхнього захисту.

Проте, й до Орхуської конвенції окремі аспекти екологічних прав були предметом розгляду міжнародної спільноти. Зокрема, проблема прав людини на сприятливе навколишнє середовище була обговорена як самостійна на Стокгольмській конференції ООН по навколишньому середовищу у 1972 р. Оточуюче людину середовище в Декларації Стокгольмської конференції розглядалось як спільне надбання. Перший принцип цієї декларації зазначає: «Людина має право на свободу, рівність і сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести достойне і процвітаюче життя, і несе головну відповідальність за охорону і покращення навколишнього середовища на благо нинішнього і майбутнього поколінь»⁴².

У зв'язку з тим, що правовий статус є складною, збірною категорією, яка відображає весь комплекс зв'язків людини з суспільством, державою, колективом, оточуючими людьми, актуальним є питання про структуру правового статусу. Еколого-правовий статус особи у юридичній літературі пропонується розкривати через його структуру, яка охоплює наступні елементи — громадянство, правосуб'єктність, загальні та конституційні принципи, права і свободи, обов'язки, гарантії їх дотримання. Крім того, до самостійних елементів такого статусу відносять також юридичну відповідальність, інтереси людини і т. ін. Ці елементи характеризують і безпосередньо визначають місце індивіда в суспільстві, державі загалом та в екологічній сфері зокрема.

Найхарактернішим зв'язком особи (людини) з державою є її *громадянство* як постійний політико-правовий зв'язок, що відображається в їхніх взаємних правах і обов'язках⁴³.

Другим елементом екологічно-правового статусу людини, який пов'язаний із громадянством, є *правосуб'єктність особи*. Загальна правосуб'єктність, а також правосуб'єктність у ряді галузей права існує як єдина право-дієздатність, яка одночасно охоплює два моменти: 1) можливість володіння правами і обов'язками і 2) можливість їх самостійного здійснення⁴⁴. У деяких галузях права правосуб'єктність ніби роз'єднується, включаючи відносно самостійні структурні елементи: правоздатність та дієздатність⁴⁵. Поряд із правоздатністю та дієздатністю у деяких випадках до поняття правосуб'єктності відносять і такий її прояв, як деліктоздатність. Остання це – здатність особи нести юридичну відповідальність за скоєні правопорушення (делікти).

Як реальне правове явище, правосуб'єктність має галузевий характер. Як зазначає Л.І.Спіридонов, термін «галузева правосуб'єктність» означає здатність особи бути суб'єктом правовідносин тієї чи іншої галузі права⁴⁶.

В екологічному праві правосуб'єктність будується за таким же взірцем, як і цивільна правосуб'єктність, проте, має галузеву специфіку. Для прикладу, лише громадяни та юридичні особи України можуть бути суб'єктами права приватної власності на ліси в Україні (ст.10 ЛК України).

⁴² Екологическое право Украины: Учебное пособие. – Х.: ООО «Одиссей», 2007. – С. 87.

⁴³ Правознавство: Підручник / А.І. Берлач, Д.О. Карпенко, В.С. Ковальський та ін. За ред. В.В. Копейчикова, А.М.Колодія. – С. 67.

⁴⁴ Алексеев С.С. Общая теория права. – С. 146.

⁴⁵ Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – С. 89.

⁴⁶ Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник. – М., 1995. – С. 187-188.

Реалізувати самостійно це суб'єктивне право громадянин України зможе лише по досягненню ним повноліття.

Серед найважливіших *принципів*, які є елементом еколого-правового статусу особи, важливо виділити: рівність суб'єктів екологічних відносин; невід'ємність і невідчужуваність екологічних прав; гарантованість екологічних прав; відповідність екологічних прав міжнародно-правовим актам в екологічній сфері тощо.

Самостійним елементом еколого-правового статусу особи є *організаційно-правові гарантії* забезпечення екологічних прав і свобод особи.

Особливим видом гарантії забезпечення екологічних прав і свобод людини необхідно вважати *юридичну відповідальність* у цій сфері. Юридична відповідальність за порушення вимог еколого-правового статусу людини та громадянина є також самостійним елементом цього статусу і реалізується в результаті вчиненого правопорушення.

Розглядаючи особливості еколого-правового статусу громадянина та інших категорій осіб, які є суб'єктами екологічних правовідносин, такий статус можна характеризувати також за певними сферами та галузями.

Основою загального еколого-правового статусу людини є конституційно-екологічний статус. Загальний еколого-правовий статус охоплює окремі статуси в трьох найголовніших сферах екологічної діяльності — природоохоронній, природоресурсовій та в галузі екологічної безпеки. У свою чергу в кожній із зазначених сфер діяльності існують відособлені, специфічні галузі правовідносин — земельні, надрові, водні та ін. У кожній із них можна виокремити відповідний особливий правовий статус, який складається з таких самих елементів, що й загальний еколого-правовий статус. Так, залежно від виду діяльності еколого-правовий статус людини в галузі використання окремих природних ресурсів (природоресурсовий статус) включає статус людини в земельних, надрових, водних, лісових, атмосферних, фауністичних, флорних правовідносинах. Еколого-правовий статус людини у природоохоронній сфері (природоохоронний статус) включає статус людини в галузі охорони навколишнього природного середовища; у галузі природно-заповідних правовідносин; охорони і використання континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони та ін. Еколого-правовий статус людини в галузі екологічної безпеки (екологічнобезпечний статус) включає правовий статус людини у сфері забезпечення загальної екологічної безпеки, у сфері санітарно-епідемічного благополуччя населення; в умовах надзвичайних екологічних ситуацій; в галузі ядерної енергії та радіаційної безпеки; в галузі безпеки продуктів харчування та продовольчої сировини та ін.

2. Екологічні права та обов'язки в системі еколого-правового статусу особи: поняття,

ознаки та види

Центральне місце в структурі еколого-правового статусу особи займають екологічні права та обов'язки. Вони становлять його зміст.

Питання про екологічні права людини і громадянина є центральними у національному й міжнародному екологічному праві. Основне призначення екологічних прав і свобод людини — розкрити зміст еколого-правового статусу. Крім того, вони є тим принципом, який визначає спрямованість діяльності держави (ст.2,16 Конституції України). Екологічні права належать до суб'єктивних прав, підставою для виникнення яких є екологічна система, що існує нині. Початковим і вихідним моментом екологічних прав є можливість людини користуватися незабрудненим довкіллям, проживати в екологічно збалансованому природному середовищі. Екологічні права – це якісно нова група прав особи, яка відрізняється від раніше існуючих прав природокористування насамперед спрямованістю на задоволення екологічних, а не матеріальних, духовних, естетичних потреб і інтересів. Притаманність праву природокористування природоохоронного характеру в більшій мірі характеризує обов'язок суб'єктів при використанні природних ресурсів дотримуватися вимог охорони довкілля.

Екологічні права розвиваються на основі природної (біологічної) і соціальної сутності людини. Невід'ємність цих прав виражається в їх невіддільності від сутності людини. Розуміння і розгляд зазначених прав з природно-правових позицій має на увазі деяку їх універсальність, формування їх як вихідної, основної ідеї, що виражає сутність, основну мету екологічного права. Це дозволяє вважати їх забезпечення й охорону одним з основних галузевих принципів екологічного права.

Становлення системи екологічних прав на національному рівні почалося з визнання права на безпечне навколишнє природне середовище на науковому рівні у наукових працях юристів-екологів (О.С.Колбасов, Ю.С.Шемшученко, В.В.Петров). Але ні Конституція СРСР 1977 р., ні Конституція УРСР 1978 р. не передбачали це право.

До кінця 80-х років у колишньому Радянському Союзі здебільшого склалися об'єктивні умови для віднесення законних інтересів громадян у сфері безпечного для життя і здоров'я навколишнього природного середовища у категорію їх суб'єктивних прав. Між тим помітно зріс рівень екологічної свідомості громадян, чому великою мірою сприяли численні техногенні аварії та насамперед катастрофа на Чорнобильській АЕС у 1986 р.

Новий етап досліджень цього інституту припадає на період кінця 80-х – початку 90-х років і пов'язаний насамперед із розробкою нових законодавчих актів в галузі екології. При цьому поряд із правом на безпечне навколишнє середовище пропонувалося закріпити і інші екологічні права, тобто прослідковувалася тенденція до визначення системи екологічних прав.

З початку 90-х років ХХ сторіччя відбуваються зміни в галузях права, пов'язані з переосмисленням їх основних принципів, норм, інститутів. Зміни, що відбулися з інститутом екологічних прав, у першу чергу, були пов'язані з прийняттям у 1991 році Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», у якому закріплювалося право громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище та інші екологічні права (ст.9). У 1991 р. Україна першою серед держав колишнього Радянського Союзу закріпила на законодавчому рівні основні екологічні права громадян.

Сучасний етап наукових досліджень базується на нових підходах до характеристики прав людини, принципах взаємодії держави і громадянина, охорони навколишнього природного середовища тощо.

Основні *проблеми*, які виникають при визначенні екологічних прав громадян, що висловлюються у науковій юридичній літературі можна звести до наступних: невизначенність термінів та антропоцентричний характер екологічних прав.

М.М. Бринчук під екологічними правами розуміє визнані і закріплені у законодавстві права індивіда, які забезпечують задоволення різноманітних потреб людини при взаємодії із природою⁴⁷.

А.В.Анісімова пропонує під екологічними правами, як різновиду суб'єктивних прав, розглядати сукупну міру можливої поведінки в галузі забезпечення екологічної безпеки, приналежності природних об'єктів і комплексів, їх використання, відтворення (відновлення) і охорони, а в певних випадках захисту людини і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу з метою його попередження, усунення і задоволення екологічних та інших інтересів.⁴⁸

Н.Р.Кобецька приходить до визначення поняття «екологічних прав особи» через розкриття їх змісту.⁴⁹ Так, вона слушно вказує, що екологічні права, як і будь-які інші суб'єктивні права особи, охоплюють низку можливостей (правомочностей). Це, насамперед, можливість активних дій особи, яка полягає у задоволенні своїх потреб, реалізації своїх повноважень у сфері екології, перш за все, це можливість користуватися придатним для проживання середовищем як джерелом і місцем життєзабезпечення людини. Сюди входять також дії, спрямовані на охорону, відновлення довкілля, забезпечення відповідності стану навколишнього природного середовища встановленим екологічним стандартам (наприклад, участь у проведенні громадської екологічної експертизи, у здійсненні громадського екологічного контролю, в обговоренні законодавчих актів). При цьому це зовсім не означає перетворення права на обов'язок. Екологічні права визначають міру можливої поведінки суб'єкта і від нього самого залежить здійснювати їх чи ні.

Крім того, екологічні права включають можливість вимагати від інших осіб, у першу чергу, держави належної поведінки, виконання ними обов'язків по охороні, збереженню, відновленню сприятливого стану довкілля, інших дій, які б забезпечили здійснення громадянами наданих їм прав (наприклад, надання їм інформації, що вимагається, здійснення заходів у галузі екологічної освіти і виховання тощо), а також дотримання встановлених екологічних вимог. Звичайно, в кінцевому результаті всі ці дії спрямовані на створення нормальних умов для існування, забезпечення екологічної рівноваги, належного стану навколишнього природного середовища.

Якщо виникають перешкоди у реалізації суб'єктивних прав, зобов'язані особи не виконують поставлених перед ними вимог, то в дію вступає третій елемент суб'єктивного права — можливість звернутися до компетентних органів по захист порушеного права.

Таким чином, узагальнюючи різні наукові позиції, *екологічні права особи* слід визначити як сукупність юридичних можливостей і засобів, закріплених в законодавстві, які є самостійною групою прав, спрямовані на задоволення потреб громадян в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки.

Екологічні права громадян мають певні, притаманні тільки їм *властивості*, які обумовлені екологічними факторами. До таких особливостей належать:

⁴⁷ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебн. для высших юрид.уч.завед.– М., 1998.–С.84.

⁴⁸ Экологическое право Украины: Учебное пособие. – Х.: ООО «Одиссей», 2007.–С.87.

⁴⁹ Кобецька Н.Р. Екологічне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2007.–С.78.

1) екологічні права спрямовані на задоволення екологічних потреб і забезпечують реалізацію екологічних інтересів (суть, призначення екологічних прав);

2) більшість екологічних прав можна віднести до природних, невідчужуваних прав. Вони являють собою вищу соціальну цінність і існують невід'ємно від особистості, життєдіяльності особи;

3) пріоритет екологічних прав в загальній системі прав людини і громадянина. Виходячи з інтересів забезпечення безпеки навколишнього природного середовища, допускається обмеження ряду інших прав;

4) основою системи екологічних прав є право особи на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;

5) при встановленні екологічних прав особи враховуються закони природи, згідно з якими розвиваються екологічні об'єкти;

6) екологічний фактор визначає встановлення форм приналежності природних об'єктів відповідним суб'єктам;

7) зміст екологічних прав обумовлений принципами екологічного права як самостійної галузі права;

8) екологічні права здійснюються, в основному, від контролем держави. Забезпечення екологічних прав є центральною і кінцевою метою екологічної політики держави, вони визначають зміст і спрямованість діяльності держави в екологічній галузі;

9) особливості екологічних прав обумовлюють необхідність вибору оптимальних і ефективних правових способів і форм їх захисту;

10) система екологічних прав особи перебуває у стадії формування.

За значимістю, формами закріплення, змістом тощо екологічні права та обов'язки особи є різноманітними. Щоб найповніше розкрити ті чи інші їхні риси, доцільно провести їхню класифікацію за різними критеріями.

Найпоширенішим критерієм класифікації екологічних прав та обов'язків особи є залежність від юридичної сили нормативно-правових актів, які закріплюють екологічні права та обов'язки особи. Відповідно, розрізняють:

конституційні (вони вважаються природними, невідчужуваними, основними правами та основними обов'язками),

- визначені законами України (їх також доцільно класифікувати на загальні, тобто, ті, які передбачені ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»; та спеціальні – передбачені іншими спеціальними законами у сфері використання та охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки),

- передбачені підзаконними нормативно-правовими актами (видокремлення такої групи є досить умовним, зважаючи на ст.92 Конституції України, згідно якої права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина повинні визначатися виключно законами України, однак враховуючи юридичну природу підзаконних нормативно-правових актів, вони конкретизують екологічні права та обов'язки, визначені законами України, визначають механізми їхньої реалізації та здійснення).

Провідне місце в системі екологічних прав і свобод людини належить конституційним нормам, які порівняно з іншими нормами права мають вищу юридичну силу (ст.8). Насамперед це передбачені Конституцією визнання людини найбільшою соціальною цінністю (ст.3), права людини на охорону здоров'я та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя (ст.49), права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля⁵⁰, на відшкодування завданої шкоди та інформацію про стан довкілля, якість продуктів харчування і предметів побуту (ст.50), право користуватися природними об'єктами права власності народу (ст.13), у тому числі право власності на землю (ст.14), конституційний обов'язок кожної людини не заподіювати шкоди природі та відшкодувати завдані їй збитки (ст.66).

Екологічне навантаження несуть також такі конституційні екологічні права, як право на життя (ст.27 Конституції України), право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення різноманітних інтересів, в тому числі і екологічних (ст.36 Конституції України) та ін.

Зазначеним конституційним екологічним правам кореспондуються, по-перше, конституційний обов'язок кожного не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66 Конституції України), по-друге, обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України, подолати наслідки Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, зберегти генофонд Українського народу (ст. 16 Конституції України).

Найповніше екологічні права закріплено у *ст. 9 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»*⁵¹. Серед них право на: а) безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище; б) участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань; в) участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; г) здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; д) об'єднання в громадські природоохоронні формування; е) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; є) участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи; ж) одержання екологічної освіти; з) подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; и) оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом. Законами України можуть бути визначені й інші екологічні права громадян.

⁵⁰ Це право за змістом є ширшим ніж передбачене ст.9 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище.

⁵¹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. — № 41.— Ст. 546.

На відміну від екологічних прав екологічні обов'язки передбачають закріплену у законодавстві необхідність певної поведінки громадян у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

NB. Вперше і найсистемніше екологічні обов'язки визначені у ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища».

Ст. 12 Закону зобов'язує громадян України: а) берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища; б) здійснювати діяльність з додержанням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів; в) не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів; г) вносити штрафи за екологічні правопорушення; д) компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище.

Громадяни України зобов'язані виконувати й інші обов'язки у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до законів України.

Подальше закріплення та розвиток екологічні права та обов'язки особи отримали у спеціальних актах ресурсного характеру, зокрема, ЗК України, ВК України, ЛК України, КУпН тощо; природоохоронному законодавстві, наприклад, у ЗУ «Про природно-заповідний фонд» від 16 червня 1992 р.⁵² тощо; у законодавстві про забезпечення екологічної безпеки, наприклад, ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2002 р.⁵³ Звичайно, найбільшою мірою, система екологічних прав представлена у ресурсному законодавстві. При цьому, як правило, регламентації екологічних прав присвячено окремі норми. У природоохоронному законодавстві та законодавстві у сфері екологічної безпеки екологічні права осіб фактично впливають із змісту обов'язків уповноважених суб'єктів щодо необхідності забезпечення відповідного природоохоронного чи антропоохоронного режиму.

Практичне значення має класифікація екологічних прав та обов'язків на майнові та немайнові. До *майнових прав в галузі екології* відносять право власності на природні ресурси, право на користування природними ресурсами, право на відшкодування шкоди, спричиненої здоров'ю та майну особи внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище тощо. До *майнових екологічних обов'язків* належать обов'язок відшкодувати завдану шкоду, обов'язок внесення плати за спеціальне використання природних ресурсів та ін.

Серед *немайнових екологічних прав* особи важливо виділити право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище. Крім того, право на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її збирання та поширення (ст. 293 ЦК України), право на життя (ст. 281 ЦК України), право на усунення небезпеки, яка загрожує життю та здоров'ю (ст. 282 ЦК України) також є особистими немайновими правами, що забезпечують природне існування фізичної особи, та мають екологічне навантаження.

⁵² Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 34. - Ст. 502.

⁵³ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 42. - Ст. 348.

Екологічні обов'язки особи, які мають особистий немайновий характер зводяться до необхідності берегти природу, раціонально та згідно із цільовим призначенням використовувати природні ресурси, не порушувати права інших суб'єктів природокористування та ін.

Право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище

У ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище стоїть на першому місці як фундаментальне, визначальне, невід'ємне право особи. Воно має абсолютний характер — всі інші особи, в тому числі і держава, зобов'язані утримуватися від порушення цього права.

На думку Н.Р.Кобецької, визначення українським законодавцем у назві цього права поняття «безпечне» має суттєве значення для його реалізації та захисту⁵⁴.

Ознака «безпечності навколишнього природного середовища» вказує на ту граничну межу, за якою наступають негативні наслідки. Безпечним є те середовище, в якому відсутня загроза здоров'ю людини: і фізичному, і духовному.

Водночас, чинним законодавством України не визначені критерії безпечності навколишнього природного середовища. Хоча певні її орієнтири все ж передбачені законодавством. Так, ст.50 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає поняття екологічної безпеки, під якою розуміє такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. А ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»⁵⁵ оперує таким поняттям, як «безпечні умови для людини», під якими розуміє стан середовища життєдіяльності, «при якому відсутня небезпека шкідливого впливу його факторів на людину».

На думку, В.І.Андрейцева, важливим чинником та ознакою безпечного навколишнього природного середовища є така його якість, яка характеризується наявністю хімічних, фізичних, біологічних та інших елементів і сумішей, що не порушують природного балансу фізичного зв'язку людини і довкілля, не знижують його природні можливості до самовідновлення і не перевищують встановлених законодавством нормативів екологічної безпеки.

Показниками якості навколишнього природного середовища вважаються екологічні стандарти та нормативи. Державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища є обов'язковими для виконання і визначають поняття і терміни, режим використання й охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів (ч.1 ст.32 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Ст.33 цього Закону серед екологічних нормативів називає гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу

⁵⁴ Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 43.

⁵⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 27. – Ст. 218.

на нього фізичних та біологічних факторів. Таким чином, фактично порушенням права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище повинен вважатися кожен факт порушення екологічних стандартів та нормативів.

Право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище переважно у юридичній літературі розглядається як складне комплексне право, яке охоплює права на безпечне атмосферне повітря, безпечні водні ресурси і ін.⁵⁶ і включає в себе можливість вимагати від інших суб'єктів здійснювати дії, спрямовані на забезпечення належного стану навколишнього природного середовища, який не призведе до негативних змін в організмі людини, а також можливість звертатися по захист порушеного права в суд⁵⁷.

Отже, право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище як суб'єктивне право особи — це закріплена Конституцією та законами України можливість існування особи у такому навколишньому природному середовищі, стан якого, у разі дотримання екологічних стандартів та нормативів, не спричинюватиме шкоди для її життя та здоров'я, а в разі порушення цього права можливість звертатись до суду за його захистом.

Право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище є основою всієї системи екологічних прав. Поряд з цим ст.9 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює перелік інших прав, віднесених до категорії екологічних. Однак, вони розглядаються як такі, що «мають характер похідних від права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище та реалізуються з метою його забезпечення», а подекуди і як гарантії реалізації цього права.

Однак, даючи їх системну характеристику, слід врахувати ряд загальних зауважень, висловлених Н.Р.Кобецькою.

По-перше, окреме зауваження доцільно зробити щодо закріпленого у ст.9 права на здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів. Включення його в систему екологічних прав, виходячи з наявності в його змісті екологічних пріоритетів, є в певній мірі умовним. Його зміст надзвичайно багатогранний і включає велику кількість повноважень громадян, в ньому опосередковано виражені різноманітні потреби і інтереси (в першу чергу економічні, споживацькі). Слід розрізняти поняття «права громадян в галузі екологічних відносин» і «екологічні права громадян». «Екологічні права» є поняття вужче, аніж «права громадян в галузі екологічних відносин», оскільки останнє включає в себе всі повноваження громадян, які так чи інакше пов'язані з навколишнім природним середовищем, природними ресурсами. Відповідно права в галузі природокористування складають самостійну групу прав громадян, які разом з екологічними правами входять до загальної системи прав громадян в галузі екологічних відносин.

По-друге, більшість прав, закріплених ст.9 Закону, мають комплексний характер, базуються на загальних правах, передбачених Конституцією України та законодавством України і вказують на специфіку їх реалізації в екологічних відносинах. Поряд з основними екологічними інтересами і потребами в них опосередковано виражені і ряд інших інтересів громадян. Наприклад, окремі екологічні права діють на межі екологічних і політичних відносин (право на об'єднання в громадські природоохоронні формування,

⁵⁶ Анисимова А.В. Экологические права и обязанности граждан // Экологическое право Украины: Уч. пос. – С. 99.

⁵⁷ Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навч. посібник. – С. 46.

на участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, що можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища та внесення пропозицій до державних та господарських організацій, установ та організацій з цих питань та інші). Механізми їх реалізації відображені як правило в загальних законодавчих актах і лише в окремих випадках конкретизовані спеціальними нормативними актами (наприклад, Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затв. наказом Мінприроди України від 18 грудня 2003 р.).

По-третє, особливу групу в системі екологічних прав складають права, закріплені в п.п. б,в,є, які передбачають можливості участі громадян в забезпеченні охорони довкілля, в управлінні цією діяльністю, зачіпають сферу організаційних відносин і є основою окремого інституту «участі громадськості в охороні довкілля».

Право на екологічну інформацію — це одне із основних конституційних прав особи, реалізація якого слугує механізмом реалізації інших прав особи у галузі екології.

Ст. 50 Конституції України закріплює це право як право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення.

У ст. 9 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» це право інтерпретується, як право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом.

Істотний вплив на законодавче закріплення в Україні права на екологічну інформацію та його зміст справила ратифікована Україною у 1999 р. Орхуська конвенція «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища», у ст.1 якої зазначено, що з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна із Сторін гарантує права на доступ до інформації У процесі імплементації її норм у чинне законодавство України було внесено зміни до ст.25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якою визначено сучасне легальне розуміння поняття «*екологічна інформація*». Нею визнається — будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про: стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів — землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення; біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища; джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей; загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей; екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього

природного середовища; витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

N.B. Не слід ототожнювати поняття «екологічна інформація» та «інформація про стан навколишнього природного середовища», як це здійснено у ст.25 Закону.

Враховуючи положення чинного законодавства України в галузі інформації, в тому числі екологічної інформації, можна зробити висновок про те, що основними ознаками екологічної інформації є її відкритість, повнота, достовірність, доступність і своєчасність.

Відкритість екологічної інформації передбачає її нетаємність, загальнодоступність. Така інформація згідно із ч.2 ст.50 Конституції України ніким не може бути засекречена. У ч.4 ст.8 ЗУ «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р.⁵⁸ чітко зазначено, що не відноситься до державної таємниці інформація: про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення тощо.

Проблема. По-різному трактуючи відкритість екологічної інформації державні органи відмовляють у наданні інформації громадянам. Так, лідер організації «Громадянський дозор» звернувся до Управління охорони здоров'я ЛОДА з інформаційним запитом, з проханням надати статистичні відомості про показники громадського здоров'я потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи мешканців області, віднесених до груп першочергового медичного огляду. Медичне відомство відмовило в наданні такої інформації, мотивуючи своє рішення тим, що «згідно ст.37 ЗУ «Про інформацію» інформація є службовою і не може бути використана для реалізації прав та інтересів громадянина України та опублікована за її межами». Але ж згідно з тлумаченням Конституційного Суду України ЗУ «Про інформацію» до конфіденційної інформації належать свідчення про особу (освіта, сімейний стан, стан здоров'я та ін.). Метою ж отримання інформації згаданого громадянина не було отримання інформації про стан здоров'я конкретних громадян. Йшлося про знеособлені статистичні дані, які відображають негативний вплив чинників довкілля на стан громадського здоров'я. Такі відомості є відкритими.

Екологічна інформація вважатиметься *повною*, якщо матиме вичерпний точний характер.

Достовірність екологічної інформації передбачає її відповідність об'єктивним даним про стан навколишнього природного середовища, здоров'я людей тощо.

Доступність екологічної інформації згідно із ст. 4 Орхуської конвенції означає, що державні органи у відповідь на запит про надання екологічної інформації надаватимуть громадськості таку інформацію в рамках національного законодавства; включаючи, за наявності запиту і у відповідності до підпункту b), копії фактичних документів, які містять або охоплюють таку інформацію: а) без необхідності формулювати свою зацікавленість; б) у формі, відповідно до запиту, якщо тільки: і) державний орган не має підстав надати її в іншій формі, причому повинні бути вказані причини, що виправдовують надання інформації саме в такій формі; або ii) інформація вже не була надана громадськості в іншій формі.

⁵⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

Згідно із ч. 1 ст. 25-1 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а на території АРК - орган виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища.

Своєчасність екологічної інформації передбачає необхідність її надання у максимально стислій строки, але не пізніше одного місяця після подання заяви, якщо тільки обсяги та складність відповідної інформації не виправдовують продовження цього терміну до двох місяців після подання заяви (п. 2 ст. 4 Орхуської конвенції).

Якщо інформація має статус публічної (відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації), то питання строків її надання регулюється Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. Згідно ст.20 Закону, розпорядник публічної інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Однак, клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Право на отримання екологічної інформації може бути реалізовано індивідуально або ж колективно. Важливо те, що запит на інформацію може подати будь-яка людина, не доводячи своєї зацікавленості в ній.

В Орхуській конвенції вживається термін «зацікавлена громадськість», під якою розуміється громадськість, на яку справляє або може справити вплив прийняття рішення. Це обмеження кола суб'єктів не стосується суб'єктного складу права на отримання екологічної інформації. Доводити свою зацікавленість необхідно для залучення до процесу прийняття рішень та для звернення до суду за захистом своїх порушених прав. Недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість.

Це положення знайшло відображення у національному законодавстві. Так, згідно част.2 ст.19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», «запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту».

Проблема. Однак, на практиці це питання не завжди вирішується однозначно. Так, 23 травня 2001 р. ЕПЛ звернувся до державного комунального підприємства (ДКП) «Бродиводоканал» з інформаційним запитом щодо встановлення ДКП «Бродиводоканал» зон санітарної охорони водоохоронної башти, її меж, плану заходів з забезпечення якості води, здійснення ДКП «Бродиводоканал» систематичного лабораторно-виробничого контролю за якістю води і станом джерел водопостачання. Листом від 31 травня 2001 р. ДКП «Бродиводоканал» відмовив у наданні інформації ЕПЛ, мотивуючи свою відмову тим, що відповідно до ст. 30 Закону України «Про інформацію», вказана інформація не відноситься до відкритої інформації.

У липні 2001 року ЕПЛ подав позовну заяву до Господарського суду Львівської області з вимогами: визнати відмову у наданні інформації неправомірною та такою, що порушує право громадських організацій, зобов'язати ДКП «Бродиводоканал» надати запитувану інформацію.

9 листопада 2001 р., на другому судовому засіданні, Господарський суд Львівської області задовольнив позов ЕПЛ в повному об'ємі, зобов'язавши ДКП «Бродиводоканал» надати запитувану інформацію.

Рішення суду було першим судовим прецедентом в Україні, у якому суд зазначив, що ЕПЛ – екологічна громадська організація, яка має право запитувати інформацію про стан водних об'єктів, джерел його забруднення та використання вод, про плани та заходів про використання вод і відтворення водних ресурсів (екологічну інформацію) не вказуючи мети використання (причини утримання) такої інформації.

Обов'язок щодо надання такої інформації покладено на органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Порядок подання і розгляду запиту про надання екологічної інформації регулюється ст.ст.32-36 ЗУ «Про інформацію», розділів 2,4 ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

Самостійними формами інформування про стан довкілля, зокрема, є:

а) підготовка центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України — опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет;

б) щорічне інформування Радою міністрів АРКрим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій;

в) систематичне інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей;

г) негайне інформування про надзвичайні екологічні ситуації

г) передача інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації тощо;

д) забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Судова практика. Офіційна веб-сторінка Мінприроди існує із 2001 року, але повнота і регулярність її наповнення протягом тривалого часу не відповідає вимогам Орхуської конвенції щодо активного поширення екологічної інформації та вимогам національного законодавства щодо порядку функціонування веб-сторінок центральних органів державної виконавчої влади та екологічного інформування. Була відсутня інформація, передбачена ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», Положенням про порядок надання екологічної інформації, затв. наказом Мінприроди України від 18 грудня 2003 р., Постановою КМУ «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів

виконавчої вдали» від 29 серпня 2002 р., Постановою КМУ «Про затвердження Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р., Розпорядженням КМУ від 27 грудня 2008 р. «Про затвердження Плану дій щодо виконання рішення Сторін Орхуської конвенції III/6f», Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25.11.2002 р. № 327/225 «Про затвердження Порядку функціонування веб-сайтів органів державної влади».

У зв'язку із вказаним вище ЕПЛ зверталася до Окружного адміністративного суду м.Києва з позовом до Мінприроди України, у якому обґрунтовувала порушення інформаційного законодавства та просила суд зобов'язати Мінприроди вчинити дії на виправлення ситуації. 30 серпня 2010 р. суд першої інстанції виніс постанову, якою позов МБО «Екологія-Право-Людина» до Мінприроди України про зобов'язання до вчинення дій, визнання протиправною бездіяльності відповідача задовольнив частково.

У ході судового розгляду судом визнано протиправною бездіяльність Мінприроди щодо недотримання вимог чинного законодавства України в частині функціонування його веб-сайту. Суд зобов'язав Мінприроди України привести функціонування веб-сайту у відповідність до вимог чинного законодавства України. Крім того, суд, використовуючи новели Кодексу адміністративного судочинства, зобов'язав Мінприроди до спливу одного місяця із моменту вступу рішення суду у законну силу подати суду звіт про виконання такого рішення. Дане рішення набрало законної сили 4 листопада 2010 р.

На виконання даного рішення суду Мінприроди було протягом 2011 р. розроблено перелік видів екологічної інформації, яка повинна розміщатися на веб-порталі Мінприроди та веб-сторінках територіальних управлінь та регламенту оприлюднення видів інформації згідно з вказаним переліком. Такий підхід до виконання рішення суду, хоч і потребуватиме часу, забезпечить створення відомчого нормативного документа, який адаптуватиме загальнодержавні вимоги до функціонування веб-сайтів органів влади до потреб Мінприроди, а також врахує спеціальні вимоги щодо екологічного інформування.⁵⁹

На сьогодні стан офіційної веб-сторінки Міністерства екології та природних ресурсів України достатньо задовільний, постійно оновлюється і характеризується своєчасним поданням інформації. Див.: <http://www.menr.gov.ua/>

Постановою Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» від 4 листопада 2004 р.⁶⁰ рекомендовано Кабінету Міністрів України забезпечити щорічне інформування населення через засоби масової інформації про 100 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища; щоквартальне інформування — про десять об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища на загальнодержавному рівні за минулий квартал; і, відповідно, Раді міністрів АРК, обласним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям забезпечити щоквартальне інформування населення через засоби масової інформації про: об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища; екологічно небезпечні аварії та надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, дії, які можуть застосовуватися громадянами для зменшення їх впливу на здоров'я людей та довкілля, а також про заходи, що вживаються для подолання і ліквідації наслідків таких аварій та надзвичайних ситуацій.

З метою забезпечення широкого доступу до екологічної інформації наказом Мінприроди від 1 листопада 2005 р. затверджено Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища⁶¹.

⁵⁹ Сайт МБО «Екологія. Право. Людина».

⁶⁰ Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 2. - Ст. 72.

⁶¹ Офіційний вісник України. - 2005. - № 51. - Ст. 3223.

Судова практика. Важливу перемогу у трирічній судовій справі проти Тернопільської міської ради здобула громадська організація «Громадський комітет боротьби з корупцією». Незважаючи на звернення громадської організації від 06.08.2007 р., міським головою не було надано дозволу на ознайомлення з рішеннями ради про передачу земель у володіння та користування окремим особам, а також з документами, пов'язаними з виконанням цих рішень. Постановою господарського суду Тернопільської області від 5 грудня 2007 р. в задоволенні позову відмовлено, але Львівський апеляційний адміністративний суд 14 жовтня 2008 р. визнав справедливою скаргу Громадського комітету, зазначивши, що рішення органу місцевого самоврядування щодо передачі земель комунальної власності є публічними актами, незалежно від того чи прийняті такі відносно однієї особи, чи міської громади в цілому, оскільки вони прямо впливають на інтереси усієї громади міста. Рішення апеляційної інстанції на користь громадян було двічі залишено без змін Колегією ВАСУ.

Право на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище

Реалізація цього права здійснюється, головним чином, шляхом подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян (п.3 ст.9 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

За загальним правилом, при відшкодуванні шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище, застосовуються цивільно-правові норми. Все ж ст.69 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено певні особливості застосування цивільно-правової відповідальності. Так, шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі. Особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне для життя та здоров'я довкілля, передбачає, що така шкода повинна бути заподіяна здоров'ю або життю (хвороба, смерть тощо) особи внаслідок несприятливої дії на її організм негативних факторів, спричинених антропогенною діяльністю. Проте, як справедливо зауважує Л.П.Решетник, шкода довкіллю і шкода, заподіяна життю, здоров'ю, майну людини порушенням норм екологічного законодавства — це дві взаємопов'язані і нерозривні категорії, які співвідносяться як частина і ціле — як первинна (заподіяна довкіллю) і вторинна (заподіяна людині, через негативний стан довкілля)⁶².

Проблема. Чинне законодавство не містить легального визначення шкоди здоров'ю громадян, викликаной негативним впливом на навколишнє природне середовище. Для того, щоб відрізнити шкоду, заподіяну здоров'ю людей від шкоди, що завдається довкіллю, природним об'єктам, тобто в прямому розумінні «екологічної», в науковій літературі її називають «екогенною» або «антропогенною» шкодою.

Екогенна шкода виражається у смерті, хворобі, іншому розладі здоров'я, негативних змінах у генетичній програмі людини. Що стосується розміру і складу екогенної шкоди, то, на жаль, законодавство України не містить жодних вказівок щодо цього. Своєрідність екогенної шкоди, що проявляється у високій

⁶² Решетник Л.П. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян. Автореф. канд. юрид наук. – Х., 2005. – С. 12.

латентності, віддаленості наслідків як у часі, так і в просторі, спричиняє проблеми у визначенні об'єму і оцінці немайнової шкоди. У майбутньому необхідно врегулювати відшкодування майнової та немайнової шкоди в цих випадках. Що стосується розміру компенсації, то в ідеалі визначення його може здійснюватися за допомогою своєї шкали, яка пов'язувала б розмір шкоди з величиною забруднення, районними та іншими коефіцієнтами. Законодавча спроба такого визначення розміру шкоди здійснена у ст.19 ЗУ «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань», яка закріплює право на компенсацію за перевищення річної оснoвої дозової межі опромінення і встановлює її в розмірі 1,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян за кожен мілізіверт перевищення встановленої допустимої межі опромінення. Підставою для виплати компенсації є зафіксований районним (міським) дозовим реєстром опромінення факт перевищення річної дозової межі.

Проблема. Найбільшу складність становить встановлення причинового зв'язку між завданою шкодою життю і здоров'ю особи та відповідною протиправною поведінкою (діяльністю) заподіювача шкоди. У юридичній літературі з цього приводу справедливо зауважують, що нерідко зв'язок поведінки із результатами є не безпосереднім, а опосередковується діями тих чи інших джерел, природними силами, сукупний результат важко розділити в залежності від причин його настання⁶³. На практиці найбільш реальним є встановлення причинового зв'язку між фактом заподіяння шкоди і специфічними хворобами, дослідження біологічного механізму засвідчили спричинення їх певними негативними факторами впливу. Нормативна практика щодо цього вже існує. Зокрема, наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 травня 1997 р. затверджені Перелік хвороб, при яких може бути встановлений причинний зв'язок з дією іонізуючого випромінювання та інших шкідливих чинників у дорослого населення, яке постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та Перелік хвороб і патологічних станів, ризик виникнення яких підвищується в результаті впливу на організм дитини іонізуючого випромінювання та інших шкідливих чинників внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС.

Проте, законодавство, яке урегулює таку взаємозалежність лише формується. При цьому процес його формування уповільнюється у зв'язку із необхідністю проведення відповідних медико-біологічних досліджень.

Залишається не урегульованим і питання відшкодування моральної шкоди в екологічному праві у цих випадках. Правову базу для відшкодування моральної шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав, на сьогодні становлять передусім норми ст.50,56 Конституції України, ст.16 ЗУ «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. та ст.23 ЦК України. Підставою для відшкодування моральної шкоди є факт заподіяння шкоди здоров'ю, життю, майну громадян або загроза її настання через екологічно небезпечний стан довкілля.

3. Правові гарантії екологічних прав громадян

У питанні про права людини одне із центральних місць займає проблема гарантій, оскільки про реальну цінність прав, свобод і обов'язків людини свідчать, насамперед, ступінь їх захисту і реалізації. Права людини забезпечуються системою гарантій у державі.

⁶³ Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навч. посібник. – С. 53.

У теорії права під гарантіями розуміють систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів та способів, що створюють рівні умови особі для здійснення нею своїх прав, свобод та інтересів.⁶⁴

Гарантії прав людини прийнято поділяти на загальносоціальні і спеціальні. До загальносоціальних належать економічні, політичні, а до спеціальних — встановлені державою юридичні норми, які спеціально скеровані на забезпечення прав людини, а також на практичну діяльність щодо застосування цих норм.

М.В.Краснова під гарантіями пропонує розглядати створення умов і надання таких юридичних засобів державою, за яких особа вільно і безперешкодно мала б можливість реалізувати закріплене за нею право⁶⁵. Це, зокрема, судовий захист екологічних прав і свобод людини, правова допомога кожній людині, гарантії при здійсненні правосуддя, що стосуються екологічних прав, і т. ін.

З урахуванням визначень поняття правових гарантій, яке міститься у загальній теорії права та галузевій екологічній науці, *юридичні гарантії екологічних прав* можна визначити як юридично встановлені державою чи її органами засоби, забезпечені рівними умовами реалізації, охорони та захисту екологічних прав громадян та необхідні для того, щоб кожна людина могла ними скористатися.

Специфіка юридичних гарантій екологічних прав та свобод особи має декілька аспектів: а) ці гарантії беруть початок від основного конституційного права – права на безпечне для життя і здоров'я довкілля; б) юридичні гарантії екологічних прав та свобод особи завжди мають нормативний вираз.

Згідно із ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.10) екологічні права громадян гарантуються: а) проведенням широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; б) обов'язком центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації об'єктів економіки; в) участю громадських об'єднань та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища; г) здійсненні державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; д) компенсацією в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; е) невідворотністю відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; є) створенням та функціонуванням мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

За функціональним призначенням юридичні гарантії у сфері екології можна класифікувати на правові гарантії реалізації, охорони та захисту екологічних прав та свобод громадян. Порівняльний аналіз понять «реалізація прав», «захист прав» і «охорона прав» свідчить, що вони мають спільні та відмінні риси. Спільність цих понять полягає у тому, що вони перебувають в одній площині, бо мають єдиний критерій виміру — права та свободи людини. Але разом з тим зазначені поняття мають і відмінності: юридичні

⁶⁴ Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. – Саратов, 1996.- С.168.

⁶⁵ Краснова М.В. Правові аспекти гарантій прав власності на землю // Вісник Київського нац. ун-ту імені Т.Шевченка. Юрид. науки. – Вип. 58. – 2004. – С. 99-100.

гарантії реалізації — це створення умов для втілення в життя прав і свобод людини і громадянина, гарантії охорони — створення умов для запобігання (попередження) порушення прав і свобод, а гарантії захисту — створення умов для відновлення порушеного права та притягнення порушників до відповідальності.

В юридичній літературі вказується на доцільність розмежування таких понять як засоби, способи і форми захисту порушених екологічних прав.

Так, засоби захисту — це дії уповноваженої особи, за допомогою яких остання може вимагати здійснення захисту своїх екологічних прав від посягань інших суб'єктів (наприклад, подання позову, скарги, заяви).

Форми захисту — це варіанти звернення громадян за захистом свого порушеного права, зумовлені відмінностями в діяльності державних та інших органів по захисту прав в цілому.

В.Л.Бредіхіна виділяє такі форми захисту екологічних прав: досудова, судова, конституційна і міжнародна (за органами, що здійснюють захист); індивідуальна і колективна (за суб'єктами). Новою самостійною формою захисту цього права називає самозахист.

Г.В.Анісімова називає такі форми захисту — адміністративна, судова, громадська, самозахист, звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо.

Способи і форми захисту слід розглядати як явища не тотожні. Способи захисту — це дії державних органів в межах їх компетенції, які безпосередньо спрямовані на захист екологічних прав громадян (наприклад, визнання права на екологічну інформацію судом, опротестування прокуратурою акта органу державної влади, що порушує екологічні права тощо).

Тобто громадяни та інші особи вправі звернутися за захистом своїх екологічних прав до правоохоронних органів, органів адміністративної чи судової юрисдикції, які зобов'язані в межах своїх повноважень розглянути такі звернення та застосувати відповідні способи захисту порушених прав.

Способи захисту в екологічному законодавстві в узагальненому вигляді не містяться. Способи захисту екологічних прав впливають із загальних способів захисту цивільних прав, закріплених ст.16 ЦК України. Це може бути: визнання права, припинення дії, яка порушує право, зміна чи припинення правовідносин, відшкодування майнової чи немайнової шкоди, визнання недійсним рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування чи їх службових осіб та інші. Вибір конкретного способу залежить від особливостей права, що порушено, конкретних правовідносин, їх суб'єктного складу та повинен бути оптимальним та ефективним за його кінцевим результатом.

Для захисту фізичною особою своїх екологічних прав від незаконної діяльності фізичної та юридичної особи, яка призводить до нищення, псування, забруднення навколишнього природного середовища, особа наділяється додатковим правом вимагати припинення такої діяльності, при цьому така вимога може бути направлена як безпосередньо порушнику, так і через суд. Законодавством України прямо не передбачається судова заборона екологічно небезпечної діяльності (за винятком ст.37 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно якої «при здійсненні нагляду органи прокуратури застосовують надані їм законодавством України права, включаючи звернення до судів з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та про припинення екологічно небезпечної діяльності.»). У ч.2 ст.10 ЗУ «Про

охорону навколишнього природного середовища» вказується, що діяльність, яка перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє середовище та інших екологічних прав, підлягає припиненню в порядку, встановленому цим Законом та іншим законодавством України.

Проблема. Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища встановлений спеціальною Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. Однак він суперечить положенням ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища».

Лекція 3. Правові основи управління в галузі екології

1. *Поняття, види, форми та методи управління в галузі екології*
2. *Суб'єкти державного управління в галузі екології*
3. *Функції управління в галузі екології: поняття, види*

1. Поняття, види, форми та методи управління в галузі екології

Охорона навколишнього природного середовища – це цілеспрямована діяльність держави в особі її компетентних органів, а також діяльність громадських організацій і громадян (управління).

В юридичній літературі і у законодавстві зустрічаються терміни «управління охороною навколишнього середовища», «управління взаємодією суспільства і природи», «управління природоохоронною діяльністю», «управління в галузі використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища», «екологічне управління» та ін. Однак всі вони означають сукупність дій, які здійснюються органами влади та іншими уповноваженими суб'єктами з організації і контролю, впорядкування і нагляду за екологічно значимою поведінкою людей, за дотриманням вимог екологічного законодавства.

С.А.Боголюбов визначає екологічне управління як сукупність органів і способів здійснення охорони навколишнього природного середовища.

У сучасний період зростає роль державних органів у галузі регулювання природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Тривалий час держава здійснювала централізоване управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища, що було єдино можливим у рамках командно-адміністративної системи. На думку Б.В.Єрофєєва, «зараз у галузі екологічного користування розумніше говорити про регулювання, а не централізоване управління». Дану позицію можна сприйняти у певній частині, так як сьогодні у галузі природокористування відбувається перехід від централізованого управління, тобто імперативного втручання, яке здійснювалося практично без врахування законів природи, до цілеспрямованого впливу уповноважених державних органів шляхом прийняття різних управлінських рішень, які забезпечують збереження певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію екологічних програм. Однак і відкинути повністю управління, зважаючи на особливу значимість екологічних правовідносин (їх публічно-приватний характер), також не можна.

Залежно від статусу суб'єктів, які здійснюють управління в галузі екології, виділяють декілька його видів: *державне і громадське*. Кожному виду властиві специфічні методи, способи і завдання. Здійснюють їх різні суб'єкти.

Громадське управління в галузі екології здійснюється громадськими організаціями, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.

Ст.21 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає повноваження громадських природоохоронних організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища, зокрема, право: а) брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми; б) утворювати громадські фонди охорони природи; за погодженням з місцевими Радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських об'єднань виконувати роботи по охороні та відтворенню природних ресурсів, збереженню та поліпшенню стану навколишнього природного середовища; в) брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів; г) проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення; д) вільного доступу до екологічної інформації; е) виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки; є) вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду; ж) подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських об'єднань; з) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища; и) брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань; і) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Деякі аспекти громадського екологічного управління мають давню історію. Зокрема, Карел ван дер Звеп вказує, що: «Шведська правова система вже у XVIII столітті містила норми, які можна віднести до участі громадськості. Подібні приклади є в історії попередніх періодів: у середньовіччі або навіть раніше — з 1000 року нашої ери. Люди, які жили в «низинних землях» (Голландія, Данія, Німеччина), постійно знаходились у стані війни з морем. Тому вони мусили займатись меліорацією, польдеризацією, будівництвом дамб і контролюванням рівня води відповідно до дійсної потреби. Зведення дамб потребує управління й регулювання, і найдавніші відомі правила відносяться до 1100 р. Це були, так звані, *Rustringer Rules of Law*, які безпосередньо залучали місцеве населення до вирішення цих питань. Такий вид прямого залучення громадськості існує в Нідерландах і нині».⁶⁶ Однак такі механізми громадської

⁶⁶ Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону/ БФ «Екоправо-Львів»: Центр гром. Екол. адвокатури «Правничка ініціатива»; Регіон. екол. центр для центр. та схід. Європи. – К.: Інф. агентство «Ехо-Восток», 1997. – С. 14.

участі здебільшого мали лише дотичне відношення до екологічних питань. Збереження природних ресурсів і охорона навколишнього середовища стали включатися до соціальних систем лише недавно, з приверненням уваги до екологічних проблем, посиленням громадської свідомості та відповідальності.

У законодавстві України визначено ще один різновид екологічного управління — виробниче екологічне управління. Зокрема, у ст. 29 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря» йдеться про виробничий контроль за охороною атмосферного повітря: «Виробничий контроль за охороною атмосферного повітря здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами — суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан атмосферного повітря». Зважаючи на те, що контроль є однією з найважливіших функцій управління, а виявлення порушення передбачає прийняття певного комплексу управлінських рішень, можна зробити висновок про наявність виробничого екологічного управління. Ст. 12 ЗУ «Про природно-заповідний фонд» — «Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду» — у п. 4 конкретніше говорить, що «управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, для яких не створюються спеціальні адміністрації, здійснюється підприємствами, установами і організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти».

Зміни пріоритетів та цілей екологічного управління, відхід від централізованого жорсткого впливу державних органів, формування економіки, що ґрунтується на різних формах власності, приватизація значної частки підприємств ведуть до збільшення ролі виробничого екологічного управління. Таке управління за присутності всіх загальних ознак характеризується більш локальним характером і конкретнішим визначенням цілей і завдань, які планується досягти в процесі його здійснення. Обсяг виробничого екологічного управління природно є значно меншим ніж, наприклад, державного і поширюється лише на одне підприємство або групи підприємств. Однак, зважаючи на те, що саме підприємства є основними джерелами техногенного навантаження на навколишнє середовище в умовах роздержавлення і формування економіки, яка ґрунтується на різноманітності форм власності, реалізація принципу «забруднювач платить», що виражається в перенесенні тягаря вирішення екологічних проблем на суб'єкта господарювання, цей вид управління починає відігравати все більшу роль.

Практичне виконання природоохоронних вимог здебільшого залежить від *державного управління*. Державне управління є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади.

У сучасній Конституції знайшла своє закріплення доктрина поділу державної влади на три гілки — законодавчу, виконавчу і судову. Виконавча влада є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади, зміст якої полягає в організації практичного виконання законів, втілення їх вимог у життя, тобто здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності. Протягом тривалого часу органами державного управління іменувалися Уряд (тоді — Рада Міністрів), його центральні, галузеві, міжгалузеві і функціональні органи. Це було досить зручно для розуміння їх природи, змісту повноважень і практичної діяльності. Зараз ці державні органи отримали сучасну назву — органи виконавчої влади, яка й закріпилась у Конституції України.

Поширеним розумінням *державного управління в галузі екології* є діяльність державних органів щодо здійснення ними системи заходів, спрямованих на облік, вивчення стану навколишнього природного середовища, на планування використання, відновлення природних ресурсів і природного середовища в цілому, відвернення шкідливого впливу на нього; на забезпечення дотримання законодавства, яке регулює відносини природокористування і охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

Виділяють види управління в галузі екології в залежності від функцій: загальне та спеціальне.⁶⁷

Управлінська діяльність може виражатись у правових (правотворчих, правоохоронних, правозастосовчих) та організаційних (технічних, фінансових, ін.) *формах*.

Правові методи управління розрізняють чотирьох видів:

а) метод обов'язкових приписів (імперативний метод), який передбачає точне і неухильне виконання управлінського рішення, не допускаючи будь-яких відхилень. Такий метод застосовується у випадках, коли нема необхідності у врахуванні місцевих умов і особливостей при виконанні рішення;

б) метод рекомендацій;

в) метод обмеженого самоврядування, який передбачає прийняття управлінського рішення самостійно суб'єктом, однак воно набуває юридичної сили тільки після затвердження компетентним органом;

г) метод дозволів, який означає повне самоврядування суб'єктів.

Б.В.Єрофеев поділяє методи, які визначають функції державних органів у галузі екології, на три види: економічні (передбачають економічне стимулювання ефективної діяльності в регулюванні екологічних відносин; право власності на природні об'єкти; нормування і лімітування в галузі регулювання екологічних відносин); адміністративні (видача дозволів на використання природних об'єктів; ліцензування в галузі природокористування і охорони навколишнього середовища; проведення державної екологічної експертизи); організаційно-правові (організація державного обліку природних об'єктів і проведення їх державного кадастру; організація ведення моніторингу всіх природних об'єктів).⁶⁸

Екологічне управління розглядають через призму системи органів, які його здійснюють, шляхом аналізу функцій, покладених на ці органи, а також з допомогою тих способів, методів і правових інструментів, які використовуються для реалізації функцій.

2. Суб'єкти державного управління в галузі екології

Державне управління в галузі екології у нашій державі здійснюють різні державні органи, які наділені різною компетенцією і функціонують на різних рівнях. Згідно ст.16 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи по охороні навколишнього

⁶⁷ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посіб.— К.: Вентурі, 1996. — С.136.

⁶⁸ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. - М.: ООО Профобразование, 2002. — С.258.

природного середовища і використанню природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Всі державні органи, які наділені управлінською компетенцією в галузі забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища, поділяють за характером компетенції на органи загальної і спеціальної компетенції.

Органи загальної компетенції виділені в особливий вид в силу того, що вирішення питань природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, по-перше, не є спеціальною функцією цих органів, а по-друге, рішення даних органів мають певні територіальні межі дії і поширюються на всіх громадян і різні підприємства, установи, організації, які перебувають у межах території юрисдикції органів загальної компетенції. Серед них — Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

До повноважень Кабінету Міністрів України Конституцією України віднесено забезпечення проведення політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування (ст.116). Ці функції конкретизовані у ст.17 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та у поресурсових кодексах та законах, які визначають компетенцію Кабінету Міністрів України щодо управління використанням та охороною окремого природного об'єкта чи сферою екологічної діяльності. Зокрема, Кабінет Міністрів України у галузі охорони навколишнього природного середовища: а) здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики; б) забезпечує розробку державних цільових, міждержавних екологічних програм; в) координує діяльність міністерств, відомств, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища; г) встановлює порядок утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів; д) встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів; е) приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; ж) організує екологічне виховання та екологічну освіту громадян; и) керує зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища та ін.

Окремі повноваження в екологічній галузі Конституцією України надано Автономній Республіці Крим (розділ X, ст.137,138). Компетенція Ради міністрів АРК в галузі екології визначена у ст.18 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та ЗУ від 16 червня 2011 р. «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим».

Компетенція виконавчих органів місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища визначається ст.19 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та деталізується в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.26 п.34-38; ст.33). Так, виконавчі органи місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції: здійснюють реалізацію рішень відповідних Рад; координують діяльність підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідно села, селища, міста, незалежно від форм власності та підпорядкування; організують розробку місцевих екологічних програм; затверджують за поданням обласних, Київської та

Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території АРК - органу виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами відповідно села, селища, міста, та ліміти на утворення і розміщення відходів; організують збір, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території; формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів; погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів; забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення; організують екологічну освіту та екологічне виховання громадян; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Органи спеціальної компетенції — органи, на які покладені спеціальні завдання щодо державного регулювання екологічної галузі. Їх можна поділити на декілька груп за характером виконуваних функцій і завдань:

- органи, що забезпечують формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів;
- органи, що реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів;
- органи, що реалізують державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;
- органи, які здійснюють окремі функції у сфері екології.

Центральний орган, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, — Міністерство екології та природних ресурсів України. В Україні спеціальний орган в галузі екології було створено у зв'язку з прийняттям у 1991 році Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» — Міністерство охорони навколишнього природного середовища. У 1994 році воно реорганізоване у Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України. Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади» було передбачено створення в галузі екології такого органу надвідомчого управління як Міністерство екології та природних ресурсів. На підставі Указу Президента України від 15 вересня 2003 р. «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього

природного середовища та використання природних ресурсів» дане Міністерство було реорганізоване у два центральні органи — Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України. Однак Указом Президента України від 20 квітня 2005 р. «Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» був ліквідований Державний комітет природних ресурсів України.

Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» постановлено утворити Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України, реорганізувавши Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.

Правовий статус Міністерства екології та природних ресурсів України визначається Положенням про нього, затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р.

Мінприроди України визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (надр, поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів.

До органів, що реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища належать органи, які здійснюють відомчі, галузеві завдання як безпосередньо, так і у складі інших державних органів. Це насамперед Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба геології та надр України та ін. (Згідно ст.1 ЗУ від 17 березня 2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади», міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.)

Держземагентство України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин. Його правовий статус визначено Положенням про нього, затв. указом Президента України від 8 квітня 2011 р. Основними завданнями Держземагентства України є: реалізація державної політики у сфері земельних відносин; внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері земельних відносин.

Державна служба геології та надр України

Держгеонадра України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Її правовий статус визначено Положенням про неї, затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. Основними завданнями Держгеонадр України є: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; реалізація державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України

Держгірпромнагляд України входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, охорони надр та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення. Її правовий статус визначено Положенням про неї, затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р.

Державне агентство лісових ресурсів України

Держлісагентство України входить до системи центральних органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства. Його правовий статус визначено Положенням про нього, затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. Основними завданнями Держлісагентства України є: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства; реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства.

Державне агентство водних ресурсів України

Держводагентство України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів. Його правовий статус визначено Положенням про нього, затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. Основним завданням Держводагентства України є: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; реалізація державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем.

Державне агентство рибного господарства України

Держрибагентство України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства. Його правовий статус визначено Положенням про нього, затв. указом Президента України від 16 квітня 2011 р. Основними завданнями Держрибагентства України є: реалізація державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства; внесення на розгляд Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства.

До органів, що реалізують державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів належить *Державна екологічна інспекція України*. Її правовий статус визначено Положенням про неї, затв. указом Президента України від 8 квітня 2011 р. Основними завданнями Держекоінспекції України є: внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; за екологічною та радіаційною безпекою (у тому числі у пунктах пропуску через державний кордон і в зоні діяльності митниць призначення та відправлення) під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів; біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні ГМО у відкритій системі; поводженням з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами; інші завдання, визначені законами України та покладені на неї Президентом України.

Окрему групу становлять органи спеціальної компетенції, до яких належать, зокрема, органи внутрішніх справ України, які вирішують завдання в галузі охорони довкілля за допомогою організаційно-правових засобів, реалізація яких скерована на зміцнення законності і правопорядку. У цьому зв'язку найближче до органів внутрішніх справ стоять органи прокуратури, суду. Але, як відомо, вони не виконують безпосередню охорону тих чи інших природних об'єктів: органи прокуратури здійснюють природоохоронні функції через нагляд за виконанням екологічного законодавства; судові органи здійснюють правосуддя за справами даної категорії; господарські суди — вирішують господарські спори між підприємствами, установами, організаціями та іншими суб'єктами підприємницької діяльності, пов'язані із порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Незважаючи на різний характер цих органів, їх компетенцію, форми і методи природоохоронної роботи, всі вони функціонально зв'язані між собою спільністю об'єкта охорони і метою їх діяльності — формування сприятливої для людини якості навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Тому сукупність цих органів можна розглядати як соціальну макросистему, що об'єднує багато підсистем і ланок.

3. Функції управління в галузі екології: поняття, види

Зміст державного управління складають функції управління як основні напрямки діяльності державних органів в галузі екології. Саме у функціях закладені можливості подальшого вдосконалення

управління, його оптимізації, підвищення ефективності та ролі у досягненні найвищого рівня якості навколишнього природного середовища і всього стану природокористування.

Функція (у перекладі з латинської) означає «дію», «вид дії».

Функції управління в галузі екології — це закріплені у законодавчих та інших нормативно-правових актах напрямки діяльності суб'єкта чи групи суб'єктів управління з організації використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

В юридичній літературі виділяють різні «склади» функцій екологічного управління. Так, М.М.Бринчук відносить до них: створення системи органів у галузі взаємодії суспільства і навколишнього природного середовища; підзаконну нормотворчість; координацію діяльності з управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища; розпорядження природними ресурсами; планування; екологічне ліцензування; екологічне нормування; екологічну експертизу; екологічний аудит; спостереження за станом навколишнього природного середовища; облік стану і використання окремих природних ресурсів, навколишнього середовища в цілому і шкідливих впливів на нього; екологічне виховання і освіту; контроль; вирішення в адміністративному порядку спорів про право природокористування і охорону навколишнього середовища.

В.І.Андрейцев застосовує поділ функцій управління в галузі екології на загальні та спеціальні, і поряд з цим на комплексні (міжгалузеві) та моноресурсові (галузеві).

В.С.Шахов вважає за доцільне об'єднати функції управління в галузі природокористування та охорони довкілля у кілька окремих груп: організаційні функції (облік природних ресурсів, екологічне планування; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; просторово-територіальний устрій об'єктів природи); попереджувально-охоронні (моніторинг за використанням природних ресурсів та охороною довкілля; екологічна експертиза; екологічний контроль); інші функції (інформування про стан навколишнього природного середовища; стандартизація і нормування, вирішення екологічних спорів).⁶⁹

Поширеним є поділ функцій управління за змістом — на властиві всім органам, які здійснюють державне управління, незалежно від сфери цієї діяльності (нормотворча, дозвільна, координаційна, контрольна, інформаційна, забезпечення дотримання законодавства), і належні лише органам спеціального державного управління в галузі екології (розподіл і перерозподіл природних ресурсів, ведення кадастрів природних ресурсів та ін.).

Як зазначається у ст.16 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності.

З метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обгрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу

⁶⁹ Див.: Екологічне право України/ За ред. Гетьмана А.П., Шульги М.В. – Х.: Право, 2006. – С.38.

навколишнього природного середовища. Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища.

Екологічний моніторинг — це сукупність організаційних структур, методів, способів і прийомів спостереження, збирання, обробки, передавання, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, потенційно небезпечні для навколишнього природного середовища і здоров'я людини види діяльності, виробничі та інші об'єкти, прогнозування змін, які відбуваються у довкіллі, їх наслідків, і розробка науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки.

Питання організації і здійснення системи екологічного моніторингу врегульовано ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідними розділами природоресурсових кодексів, Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» (із змінами), а також спеціальними галузевими положеннями про ведення державних моніторингів окремих природних об'єктів (Положення про моніторинг земель, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р., Порядок здійснення державного моніторингу вод, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р., Порядок організації та проведення моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р., Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затв. наказом Мінагрополітики України від 26 лютого 2004 р., Положення про систему моніторингу підтоплення міст і селищ міського типу України (небезпечне підняття рівня ґрунтових вод), затв. Наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 8 грудня 2010 р., Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, затв.наказом МНС України від 26 грудня 2003 р., Положення про систему моніторингу зелених насаджень у містах і селищах міського типу України, затв. Наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 4 серпня 2008 р.).

Державна система моніторингу довкілля є складовою частиною національної інформаційної інфраструктури, сумісної з аналогічними системами інших країн. Система моніторингу спрямована на підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля; підвищення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях; підвищення якості обґрунтування природоохоронних заходів та ефективності їх здійснення; сприяння розвитку міжнародного співробітництва у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Основними завданнями суб'єктів системи моніторингу є: довгострокові систематичні спостереження за станом довкілля; аналіз екологічного стану довкілля та прогнозування його змін; інформаційно-аналітична підтримка прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки; інформаційне обслуговування органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, а також забезпечення екологічною інформацією населення країни і міжнародних організацій.

Моніторингу підлягають усі природні об'єкти і навколишнє природне середовище в цілому незалежно від їх цільового призначення, характеру та видів. У зв'язку з цим виділяють такі види моніторингу:

- 1) в залежності від масштабів системи моніторингу — глобальний, національний, регіональний, локальний;
- 2) в залежності від призначення — фоновий (науковий — це спеціальні високоточні спостереження за всіма його складовими, а також за характером, складом, кругообігом і міграцією забруднюючих речовин, за реакцією організмів на забруднення на рівні окремих популяцій), стандартний (загальний — це оптимальні за кількістю параметрів спостереження на пунктах, об'єднаних в єдину інформаційно-технологічну мережу, які дають змогу на основі оцінки і прогнозування стану навколишнього природного середовища регулярно розробляти управлінські рішення на всіх рівнях), кризовий (оперативний — це спостереження спеціальних показників на цільовій мережі пунктів у реальному масштабі часу за окремими об'єктами, джерелами підвищеного екологічного ризику в окремих регіонах, які визначено як зони надзвичайної екологічної ситуації);
- 3) за часом здійснення — базовий (який фіксує стан об'єкта до проведення моніторингу), періодичний (через рік і більше), оперативний (який фіксує поточні зміни);
- 4) в залежності від об'єкта моніторингу — екологічний, повітря, вод, землі, тваринного світу, небезпечних відходів, радіаційний, соціально-гігієнічний.

Екологічна стандартизація — це діяльність спеціально уповноважених органів та їх організацій щодо розробки й встановлення комплексу обов'язкових правил, вимог і норм у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки.

Для окремих сфер суспільного життя встановлюються спеціальні правила стандартизації. Хоча стандарти закріплюють переважно технічні правила, вони наділені всіма рисами правових актів, входять до системи права, посідають своє власне місце в ієрархії правових актів, відрізняючись як від законодавчих актів, так і від актів підзаконного характеру: по-перше, державний та інший стандарт виконує службову роль стосовно до законодавства, він не регулює екологічні відносини, а встановлює певні якості, критерії, яким повинен відповідати той чи інший об'єкт, який перебуває у полі екологічних правовідносин; по-друге, стандартизації підлягають об'єкти, які піддаються типізації; на оригінальні природні об'єкти стандарти не встановлюються; по-третє, стандартизації підлягають, як правило, не цілісні природні об'єкти, а окремі їх елементи, функції об'єктів, їх взаємозв'язки та ін.⁷⁰

Зміст державних екологічних стандартів включає визначення понять і термінів, що використовуються в екологічній діяльності, режим використання і охорони природних ресурсів, методи контролю за станом довкілля, вимоги щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, інші питання,

⁷⁰ Ерофеев Б.В. Экологическое право России. — М.: ООО Профобразование, 2002. — С. 295.

пов'язані з охороною навколишнього природного середовища (ст.32 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється з метою державного регулювання впливу господарської й іншої діяльності на навколишнє середовище, яке гарантує його сприятливе збереження і забезпечення екологічної безпеки.

Нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища полягає у встановленні нормативів його якості та меж допустимого впливу на навколишнє середовище при здійсненні господарської та іншої діяльності, інших нормативів та державних стандартів в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Нормативи якості навколишнього середовища встановлюються для оцінки стану навколишнього природного середовища з метою збереження природних екологічних систем, генетичного фонду рослин, тварин і інших організмів.

Екологічний норматив – це встановлена величина використання природних ресурсів чи техногенного (антропогенного) впливу на навколишнє природне середовище і його окремі компоненти, за якої функціонально структурні характеристики навколишнього природного середовища і його окремих компонентів не виходять за межі природних змін.

Система екологічних нормативів визначена у ст.33 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», серед яких можна виділити наступні: нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та гранично допустимі рівні шкідливих фізичних та біологічних впливів на довкілля (їх ще називають нормативами екологічної безпеки); гранично допустимі викиди та скиди забруднюючих хімічних речовин у навколишнє природне середовище, рівні шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів (виробничо-господарські нормативи). Останні встановлюються стосовно окремих джерел впливу.

Нормування здійснюється щодо окремих природних об'єктів і видів шкідливих впливів. Так, законодавство передбачає розробку нормативів якості атмосферного повітря (ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»), екологічних нормативів якості води (ВК України) та ін.

Екологічні нормативи розробляються і вводяться в дію центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, та іншими уповноваженими на те державними органами відповідно до законодавства України.

Функція обліку природних ресурсів та інших об'єктів навколишнього природного середовища і ведення державних кадастрів обумовлена потребою науково обґрунтованого природокористування і охорони навколишнього природного середовища, яка неможлива без повної і достовірної інформації про природні об'єкти.

Кадастри природних ресурсів виступають одним із найважливіших джерел інформації про них і є систематизованою системою відомостей про кількісний і якісний стан природних ресурсів, їх економічну, екологічну оцінку і соціальне значення, а також про склад і категорії користувачів. Кадастри служать

основою для планування і інформаційного забезпечення використання і охорони навколишнього природного середовища.

Ведення кадастрів природних ресурсів – це діяльність спеціально уповноважених органів, що спрямована на облік кількісних, якісних, інших характеристик природних ресурсів, обсяг, характер та режим їх використання, оцінку території та об'єктів природно-заповідного фонду та видів рослин і тварин, що перебувають під загрозою знищення.

У даний час в Україні існує декілька видів кадастрів, які формуються залежно від об'єкта обліку — природного об'єкта. Кадастри ведуть стосовно всіх природних об'єктів. Всі вони мають статус державних. Розрізняють такі їх види:

– *державний земельний кадастр* — єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами (ЗУ від 6 липня 2011 р. «Про державний земельний кадастр»);

– *державний водний кадастр*, який включає відомості про поверхневі, підземні, внутрішні морські води та територіальне море; обсяги, режим, якість і використання вод, дані про водокористувачів (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1996 р. «Про порядок ведення державного водного кадастру»);

– *державний лісовий кадастр* включає системні відомості про розподіл лісового фонду між власниками лісів і постійними лісокористувачами, поділ усіх лісів за категоріями залежно від виконуваних ними основних функцій, грошову оцінку та інші дані, що характеризують кількісний і якісний стан лісів (Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. «Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів»);

– *державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин* містить відомості про кожне родовище, включене до Державного фонду родовищ корисних копалин, щодо кількості та якості запасів корисних копалин і наявних у них компонентів, гірничо-технічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовища та його геолого-економічну оцінку, а також відомості про кожний прояв корисних копалин (ст.43 Кодексу України про надра);

– *державний кадастр тваринного світу* — систематизована сукупність відомостей про географічне поширення видів (груп видів) тварин, їх чисельність і стан, характеристики середовища їх перебування і сучасного господарського використання, а також інших даних, необхідних для забезпечення охорони і раціонального використання тваринного світу (Постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1994 р. «Про порядок ведення державного кадастру тваринного світу»);

– *державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду* (Інструкція про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, затверджена наказом Мінприроди від 16 лютого 2005 р.);

– *державний кадастр природних лікувальних ресурсів* є зводом відомостей про кількість, якість та інші важливі характеристики всіх природних лікувальних ресурсів, що виявлені та підраховані на території України, а також можливі обсяги, способи і режими їх використання. (Постанова Кабінету Міністрів

України від 26 липня 2001 р. «Про затвердження Порядку створення і ведення державного кадастру природних лікувальних ресурсів»);

— *державний кадастр природних територій курортів України* є зводом відомостей про правовий статус, належність, режим, георгафічне положення, площу, кліматичні особливості, види та запаси природних лікувальних ресурсів, якісні характеристики природних територій курортів, їх лікувальну, профілактичну, реабілітаційну, природоохоронну, наукову, рекреаційну та іншу цінність. (Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2001 р. «Про затвердження Порядку створення і ведення державного кадастру природних територій курортів»).

Крім того Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. «Про затвердження Положення про регіональні кадастри природних ресурсів» з метою створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів передбачено ведення регіональних кадастрів, які є систематизованим зведенням відомостей про кількісні, якісні та інші характеристики усіх природних ресурсів, виявлених на території АРК, областей, м. Києва та Севастополя, а також про обсяг, характер і режим їх використання.

Зовнішнім виразом кадастрових даних є кадастрові документи:

— *державні кадастри природних ресурсів* — екологічно і юридично значимі документи, що містять сукупність необхідних і об'єктивних відомостей про кількісний і якісний стан природних ресурсів, реєстрацію власників і користувачів природних ресурсів, дані про природні, екологічні та юридичні властивості щодо земель, надр, вод тощо;

— *державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду* — система достовірних і необхідних відомостей про природні, наукові, правові та інші характеристики територій і об'єктів, що входять до складу природно-заповідного фонду;

— *Червона книга* (ЗУ від 7 лютого 2002 р. «Про Червону книгу»⁷¹) — офіційний державний документ, який містить перелік рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення видів рослинного і тваринного світу в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також узагальнені відомості про сучасний стан цих видів тваринного і рослинного світу та заходи щодо їх збереження і відтворення. Кабінет Міністрів України забезпечує офіційне видання та розповсюдження Червоної книги України не рідше одного разу на 10 років. Рішення про занесення видів тваринного і рослинного світу до Червоної книги приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, за поданням Національної комісії з питань Червоної книги України.

Судова практика. Довгоочікуваною перемогою, завдяки підтримці Окружного адміністративного суду м. Києва, закінчилося більш ніж піврічне протистояння вчених-біологів, радикальних громадських екологічних організацій – Екоправо-Київ, Люди за права тварин, ДООП «Зелене майбутнє, Громади рибалок України, Національного екологічного центру і Київського еколого-культурного центру проти Мінприроди України, Держкомлісгоспу України і Держкомрибгоспу України.

⁷¹Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст.201.

Дані відомства вже більше 5 років тягли з виданням чергового третього випуску Червоної книги України і саботували пропозиції вчених про внесення в неї російського осетра, севрюги, марени, лина, карася золотого, лося й інших комерційно коштовних видів.

Поки йшли наукові дебати, Мінприроди щорічно погоджувало господарникам ліміти на видобуток осетрових, лосів і інших запропонованих у Червону книгу тварин. Так, щорічно в Україні вилловлювалося до 20 тонн осетрових і відстрілювалось 20-100 лосів. При цьому чисельність осетрових за час незалежності упала на 99 відсотків, а лося на 70 відсотків.

У березні 2009 р. Екоправо-Київ і Київський еколого-культурний центр подали позов у суд на Кабінет Міністрів України і Мінприроду України за зволікання з виданням Червоної книги і грубе порушення Закону України «Про Червону книгу України».

Судовий позов привернув увагу української і закордонної преси, тому що вперше українські екоНДО подали позов у суд на уряд країни за порушення ними природоохоронного законодавства.

5 червня 2009 р. Мінприродою був терміново підготовлений наказ про внесення всіх нових рідких видів тварин у третє видання Червоної книги (крім лосів, на яких поки на 2 роки закрито полювання), що і був зареєстрований Мінюстом України. Тепер всі осетри, а також інші комерційно коштовні рідкі види тварин і рослин опинилися під захистом третього видання Червоної книги і КК України.

— *Зелена книга України* є офіційним державним документом, в якому зведено відомості про сучасний стан рідкісних, таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань, які підлягають охороні. Зелена книга є основою для розроблення охоронних заходів щодо збереження, відтворення та використання занесених до неї природних рослинних угруповань. Їх охорона спрямовується на збереження ценотичної структури, популяцій рідкісних видів рослин та умов місцезростання. (Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. «Про затвердження Положення про Зелену книгу України»).

Ідея створення Зеленої книги вперше виникла в Україні. У 1987 р. здійснено перше неофіційне її видання у вигляді монографії «Зеленая книга Украинской ССР: Редкие, исчезающие и типичные, нуждающиеся в охране растительные сообщества».

Особливістю встановлення охоронного режиму саме для рослинних угруповань (занесення до Зеленої книги) є те, що ці рослини не можуть існувати окремо, а лише в «товаристві» інших видів рослин. Зникнення частини виду зумовлює деградацію всього угруповання і зчезнення інших видів.

Згідно Переліку рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань, які підлягають охороні і заносяться до Зеленої книги України, налічується 160 статей, у яких подається відповідна інформація про 800 асоціацій рослинності України. Серед них: 347 рідкісних, 354 таких, що перебувають під загрозою зникнення та 99 типових.

Облікова функція є базовою для решти функцій державно-правового регулювання екологічних відносин, оскільки від точності знань про наявність та стан природних об'єктів, які входять в екологічну систему України, залежить ефективність планування, розподілу і перерозподілу, контролю і охорони їх правильного використання. Так, з функціонуванням та веденням кадастрів нерозривно пов'язані інші, іноді відокремлені, іноді такі, що утворюють цілісну систему обліку і реєстрації, спеціальні реєстри. Зокрема, функція обліку здійснюється стосовно окремих природних ресурсів, наприклад щодо надр. Відповідно до ст.42 КпН родовища, в тому числі техногенні, запаси і прояви корисних копалин підлягають обліку у державному кадастрі родовищ і проявів корисних копалин та державному балансі запасів корисних копалин. Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин містить відомості про кожне родовище,

включене до державного фонду родовищ корисних копалин, щодо кількості та якості запасів корисних копалин і наявних у них компонентів, гірничотехнічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовища та його геолого-економічну оцінку, а також відомості про кожний прояв корисних копалин (ст.43). Державний баланс запасів корисних копалин містить відомості про кількість, якість та ступінь вивчення запасів корисних копалин щодо родовищ, які мають промислове значення, їх розміщення, рівень промислового освоєння, а також відомості про видобуток, втрати і забезпеченість суспільного виробництва розвіданими запасами корисних копалин (ст.44 КУпН, постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 1995 р. «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин»). Відповідно до ст.47 КУпН, державному обліку підлягають також ділянки надр, надані для будівництва та експлуатації підземних споруд і для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Різновидом функції обліку в галузі екології визнають державний облік і реєстрацію шкідливих впливів на довкілля, їх видів та джерел.⁷² Так, постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. «Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря» передбачено здійснення обліку суб'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів і обсягів шкідливих речовин, що викидаються в нього, видів і ступенів впливу на нього фізичних та біологічних факторів. В Україні ведеться також облік та паспортизація відходів (постанова Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. «Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів»⁷³); державний облік наявності та використання пестицидів і агрохімікатів (постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1995 р. «Про затвердження Порядку державного обліку наявності та використання пестицидів і агрохімікатів»⁷⁴); містобудівний кадастр населених пунктів (постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. «Про містобудівний кадастр»).

Обліку також підлягають окремі види діяльності. Відповідно до ст.39 КУпН, обов'язковій державній реєстрації та обліку підлягають роботи по геологічному вивченню надр з метою узагальнення та максимального використання результатів вивчення надр, а також запобігання дублюванню зазначених робіт (наказом Держкомгеології України від 15 лютого 2000 р. затверджено Інструкцію про порядок державної реєстрації та обліку робіт з геологічного вивчення надр).⁷⁵

Екологічне планування, програмування і прогнозування — цілеспрямована діяльність спеціально уповноважених органів з розробки й визначення показників і їх можливих змін у процесі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» не визначено поняття та зміст цієї функції, а лише вказується на необхідність розробки і прийняття державних екологічних праграм (ст.6) та короткострокове і довгострокове прогнозування змін навколишнього природного середовища (ст.22).

Види екологічного прогнозування:

⁷² Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С.93.

⁷³ Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст.2274.

⁷⁴ ЗП Уряду України. – 1996. – № 4. – Ст.46.

⁷⁵ Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст.345.

а) за часом, на який здійснюється, прогнозування може бути: *довгострокове* і *короткострокове*;

б) прогнозування здійснюється у різних організаційно-правових формах:

– *екологічні програми*, які розробляються з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності з організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Вони бувають декількох видів: державні цільові, міждержавні і місцеві.

Екологічна програма — це комплекс взаємоузгоджених територіальних природоохоронних заходів, спрямованих на поліпшення співіснування природних екологічних систем і суспільства. Програма відрізняється від звичайного плану, а програмування — від звичайного планування тим, що в програмах міститься комплекс заходів з реалізації однієї чи декількох цілей розвитку народного господарства, які розташовані за чіткою ієрархічною драбиною.

Прикладом програмування може бути Державна цільова програма «Ліси України» на 2010-2015 роки, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р., Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 р. та ін.

- *передпроектні документи* (схеми розселення, схеми розміщення і розвитку виробничих сил, територіальні комплексні схеми охорони навколишнього природного середовища);

- *територіально-планувальні документи* (схеми і проекти районного планування, проект планування і забудови територій, генеральні плани населених пунктів);

- *цільові комплексні програми* (екологічні, соціальні, економічні та ін.).

Екологічна експертиза сприяє охороні екологічних прав та інтересів громадян, оскільки дає можливість запобігти негативним явищам у галузі екології. Як зазначено у ст.4 ЗУ від 9 лютого 1995 р. «Про екологічну експертизу»⁷⁶, «метою екологічної експертизи є запобігання негативного пливку антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах».

Судова практика. У 1995 р. акціонерне товариство «Ніка-Тера» у місті Миколаєві, на березі Південно-Бузького лиману, розпочало будівництво терміналу (порту) для перевантаження калійних добрив. Проект Миколаївського терміналу для перевантаження калійних добрив фінансувався спільним ірландсько-російсько-українським підприємством. Разом з пропозицією про проведення будівництва, спільне підприємство пообіцяло передати місту 20 тролейбусів і 20 трамваїв. Місцева влада схвалила проект, і в серпні 1995 р. будівництво розпочалось без позитивного висновку державної екологічної експертизи, проведення якої є обов'язковим до погодження проекту, і з іншими порушеннями норм екологічного законодавства.

Довідавшись про цю ситуацію, громадськість міста звернулась у Мінекобезпеки, Генпрокуратуру, інші органи державної влади, внаслідок чого будівництво було призупинене Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища. Державне управління екобезпеки у Миколаївській області зобов'язало компанію провести екологічну експертизу проекту. Паралельно громадськість провела свою екологічну експертизу, результати якої засвідчили небезпеку спорудження

⁷⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8 – Ст.54.

терміналу. Громадськість також створила громадський комітет «АнтиНіка-Тера», яким було зібрано більше десяти тисяч підписів проти будівництва цього об'єкту.

Незважаючи на думку громадськості і достовірні дані стосовно критичного стану навколишнього природного середовища, у травні 1995 р. Мінекобезпеки, порушуючи порядок проведення державної екологічної експертизи, все-таки затвердило позитивний висновок державної екологічної експертизи.

У травні 1996 р. громадяни міста Миколаєва звернулись за правовою допомогою до ЕПЛ. Після ознайомлення з матеріалами справи, вивчення ситуації на місці та вироблення можливих варіантів розв'язання даної проблеми, було вирішено оскаржити рішення державної екологічної експертизи Мінекобезпеки, оскільки саме воно узаконило і відкрило шлях для будівництва терміналу. У той же час не виключались інші шляхи боротьби з будівництвом.

Висновок державної екологічної експертизи було оскаржено в Мінекобезпеки, однак відповідь на скаргу була негативною. Єдиним позитивним результатом оскарження було опублікування зі значним запізненням Заяви про екологічні наслідки діяльності (відповідно до законодавства така Заява повинна публікуватись ще до початку проведення експертизи). Після цього було вирішено звертатись до суду. Від імені Миколаївської обласної асоціації «Зелений світ» і суднобудівного заводу «Океан» (який захищав інтереси своїх працівників, які працювали б безпосередньо поблизу терміналу) у Вищий Арбітражний Суд України було подано позов про визнання недійсним висновку державної екологічної експертизи. Позовна заява ґрунтувалась на тому, що було порушено порядок проведення екологічної експертизи, зокрема своєчасно не опубліковано Заяву про екологічні наслідки діяльності, а також результати проведення експертизи (тобто громадськість не була вчасно проінформована і не могла належним чином взяти участь у проведенні експертизи), не було враховано думку громадськості стосовно даного питання тощо.

Окрім того, не було враховано належним чином вплив терміналу на стан лиману (який є і без того критичним) і на зникаючі види фауни, занесені до Червоної книги України. Розгляд справи відбувся у листопаді у Вищому Арбітражному Суді України, в результаті якого позов було визнано обґрунтованим і винесено рішення про визнання недійсним висновку державної екологічної експертизи.

Хоча цим рішенням справа не завершилась (Мінекобезпеки подало в арбітражну колегію заяву про перегляд рішення в порядку нагляду і колегія скасувала рішення).

Термінал «Ніка-Тера» — перший приватний морський порт України. АТ «Миколаївський калійний термінал «Ніка-Тера» розташований у м. Миколаєві, на лівому березі Дніпро-Бузького лиману. Розрахований на перевантаження 2 млн.т добрив і зерновантажів на рік.⁷⁷

Екологічна експертиза — це вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Об'єктами екологічної експертизи є проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища.

Екологічній експертизі можуть підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища.

Військові, оборонні та інші об'єкти, інформація про які становить державну таємницю, підлягають екологічній експертизі відповідно до цього Закону та інших спеціальних законодавчих актів України.

⁷⁷ Сайт МБО «Екологія. Право. Людина».

В Україні здійснюються державна, громадська та інші види екологічної експертизи.

Суб'єктами екологічної експертизи є: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а на території АРК - орган виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища, створювані ними спеціалізовані установи, організації та еколого-експертні підрозділи чи комісії; інші державні органи, місцеві Ради і органи виконавчої влади на місцях відповідно до законодавства; громадські організації екологічного спрямування чи створювані ними спеціалізовані формування; інші установи, організації та підприємства, в тому числі іноземні юридичні і фізичні особи, які залучаються до проведення екологічної експертизи; окремі громадяни в порядку, передбаченому Законом та іншими актами законодавства.

Державна екологічна експертиза організовується і проводиться еколого-експертними підрозділами, спеціалізованими установами, організаціями обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території АРК - органом виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища, із залученням інших органів виконавчої влади. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, проводить державну екологічну експертизу стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України. Експертиза проектів будівництва проводиться відповідно до ст.31 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності».

Порядок передачі документації на державну екологічну експертизу затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 1995 р.

Державній екологічній експертизі підлягають (тобто її об'єктами є): 1) державні інвестиційні програми, проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку окремих галузей народного господарства; 2) проекти генеральних планів населених пунктів, схем районного планування; 3) документація по перепрофілюванню, консервації та ліквідації діючих підприємств, окремих цехів, виробництв та інших промислових і господарських об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, в тому числі військового та оборонного призначення; 4) проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної (в тому числі радіаційної) безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища; 5) документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів і речовин (у тому числі тих, що закуповуються за кордоном), які можуть створити потенційну загрозу навколишньому природному середовищу; 6) документація щодо генетично модифікованих організмів, що призначаються для використання у відкритій системі.

Відповідно до рішень Кабінету Міністрів України, Уряду АРК, місцевих Рад чи їх виконавчих комітетів державній екологічній експертизі можуть підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також діючі об'єкти та комплекси, в тому числі військового та оборонного призначення, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища.

Підставами проведення державної екологічної експертизи є: 1) наявна або можлива потенційна небезпека об'єктів екологічної експертизи для навколишнього природного середовища; 2) прийняття

відповідного рішення Кабінетом Міністрів України, Урядом АРК, місцевими Радами чи їх виконавчими комітетами, судом та правоохоронними органами відповідно до законодавства; 3) обумовленості загальнодержавними екологічними інтересами.

Здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я (Перелік видів діяльності і об'єктів, що являють собою підвищену екологічну небезпеку, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р.⁷⁸). Державна екологічна експертиза таких видів діяльності та об'єктів проводиться після оголошення замовником через засоби масової інформації *Заяви про екологічні наслідки діяльності* і подання еколого-експертним органам комплексу документів з обґрунтуванням оцінки впливу на навколишнє природне середовище.

Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання. Приймаючи рішення щодо подальшої реалізації об'єктів екологічної експертизи, висновки державної екологічної експертизи враховуються нарівні з іншими видами державних експертиз. Висновки державної екологічної експертизи повинні містити оцінку екологічної допустимості і можливості прийняття рішень щодо об'єкта екологічної експертизи та враховувати соціально-економічні наслідки. Позитивні висновки державної екологічної експертизи після затвердження їх центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, а на території АРК - органом виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища є підставою для відкриття фінансування проектів і програм чи діяльності. Реалізація проектів і програм чи діяльності без позитивних висновків державної екологічної експертизи забороняється. Позитивний висновок державної екологічної експертизи є дійсним протягом трьох років від дня його видачі. Якщо за цей час не розпочато реалізацію рішення щодо об'єкта державної екологічної експертизи, то він підлягає новій державній екологічній експертизі.

В разі негативної оцінки об'єктів державної екологічної експертизи замовник зобов'язаний забезпечити їх доопрацювання відповідно до вимог еколого-експертного висновку і своєчасну передачу матеріалів на додаткову державну екологічну експертизу.

Підготовка висновків екологічної експертизи і прийняття рішень щодо подальшої реалізації (використання, застосування, експлуатації тощо) об'єкта екологічної експертизи здійснюються з урахуванням громадської думки (ст.11 Закону).

Проблема. На практиці частими є позови щодо оскарження висновків державної екологічної експертизи, прийнятих без урахування думки громадськості. Суди неоднозначно застосовують норми Закону, що розкривають юридичну природу висновку державної екологічної експертизи. Так, в ухвалі господарського суду м.Києва від 15.12.2005 р. № 05-5-45/14069-А вказується, що висновок екологічної експертизи не є нормативним актом, оскільки не встановлює, не змінює і не скасовує норми права, акт одноразової дії. Також висновок не є актом ненормативного характеру (індивідуальним актом), оскільки не породжує права і обов'язки позивача.

⁷⁸ ЗПУ України. – 1995. – № 10.

Втім сучасна позиція адміністративних судів полягає в тому, що позови щодо оскарження висновків екологічної експертизи проєктів будівництва різних об'єктів розглядаються судами за правилами КАСУ про оскарження актів індивідуальної дії.

Спеціальні підстави для оскарження актів індивідуальної дії передбачені у нормативно-правових актах, зокрема, ст.45 ЗУ «Про екологічну експертизу», 1) порушення вимог законодавства про проведення державної екологічної експертизи; 2) недотримання державних санітарних норм, правил, гігієнічних нормативів, будівельних норм і правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки; 3) неврахування важливих достовірних відомостей про стан екологічної ситуації, що склалася в районі (місці) реалізації об'єкта екологічної експертизи, який може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, природних ресурсів, здоров'я людей; 4) порушення прав учасників еколого-експертного процесу, якщо це призвело до неправдивого висновку екологічної експертизи.

Судова практика. 25 листопада 2009 р. Львівським окружним адміністративним судом проголошено рішення, яким задоволено вимоги БФ «Екологія. Право. Людина» (ЕПЛ) у справі за позовом до Держуправління охорони навколишнього природного середовища в Львівській області. Судом визнано незаконними дії Держуправління по віднесенню висновків державної екологічної експертизи до інформації, якій може бути наданий гриф «ДКС», визнано незаконними та скасовано положення наказу Держуправління від 19.05.2009 р., що стосуються «Переліку конфіденційної інформації, якій може бути наданий гриф ДКС», а також зобов'язано Держуправління утриматися від віднесення висновків державної екологічної експертизи до інформації, якій може бути наданий гриф «ДКС».

Громадська екологічна експертиза може здійснюватися в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій або інших громадських формувань. Вона може здійснюватися водночас з державною екологічною експертизою шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших громадських формувань. З метою інформування населення та погодження дій з іншими об'єднаннями громадян суб'єкти громадської екологічної експертизи оголошують через засоби масової інформації Заяву про проведення громадської екологічної експертизи, в якій зазначаються відомості про склад громадського еколого-експертного формування, перелік спеціалістів, залучених до участі в експертизі, об'єкт екологічної експертизи, строки її проведення. Заява про проведення громадської екологічної експертизи подається до відповідних місцевих рад, органів державної виконавчої влади та державної екологічної експертизи (ст.41 Закону).

Висновки громадської та іншої екологічної експертизи мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані при проведенні державної екологічної експертизи, а також при прийнятті рішень щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи.

Інші екологічні експертизи можуть здійснюватися за ініціативою заінтересованих юридичних і фізичних осіб на договірній основі із спеціалізованими еколого-експертними органами і формуваннями. Примірний договір про надання еколого-експертних послуг затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Охороні екологічних прав громадян значною мірою сприяє *контроль* за станом навколишнього природного середовища. Згідно ст.34 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами,

підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами. Як відомо, система природоохоронного контролю включає державний і громадський контроль.

Державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Державному контролю підлягають використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього природного середовища, а також дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі.

Місцеві ради, органи державної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів зобов'язані надавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їх пропозиції щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, залучати громадян до участі у вирішенні завдань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Важливі контрольні функції покладені на Державну екологічну інспекцію. На місцях контрольні повноваження здійснюють державні екологічні інспекції в АРК, областях, містах Києві та Севастополі (положення про них затв. наказом Мінприроди від 4 листопада 2011 р.).

Земельний кодекс України визначає основні положення здійснення контролю за використанням і охороною земель. У відповідності із ст.187 ЗК контроль за використанням і охороною земель полягає у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Правовою основою здійснення державного контролю за використанням і охороною земель також є спеціальний ЗУ від 19 червня 2003 р. «Про державний контроль за використанням та охороною земель»⁷⁹. Згідно ст.4 Закону, об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель є всі землі в межах території України.

Проведення у державі адміністративної реформи на підставі Указу Президента України від 9 грудня 2009 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» призвело до суттєвих змін у системі органів, які здійснюють контроль у цій галузі.

⁷⁹ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст.350.

Міністерство аграрної політики та продовольства України визнано головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, зокрема з питань формування і забезпечення реалізації державної політики у галузі земельних відносин (положення про нього, затв. Указом Президента України від 23 квітня 2011 р.). У зв'язку з цим до його повноважень віднесено затвердження порядку планування і проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням і охороною земель (п.7.44). Контрольні повноваження в галузі використання та охорони земель передані Державній інспекції сільського господарства. Згідно п. 1 Положення про неї, затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р., Держсільгоспінспекція України організовує та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності.

У галузі раціонального використання та охорони надр законодавством України передбачено здійснення державного геологічного контролю і нагляду.

Державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним використанням надр України здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.

Державний контроль за використанням і охороною надр у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. (ст.61 КУпН)

Питання здійснення державного геологічного контролю регулюється Положенням про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню та використанню надр України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 1994 р.

Відповідно до Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 1995 р., державний гірничий нагляд — це нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами актів законодавства, правил і норм щодо ведення робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини. Державний гірничий нагляд покладається на Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України та її органи на місцях.

Громадський природоохоронний контроль є однією із форм участі громадськості в охороні навколишнього природного середовища згідно зі ст.36 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля, яке затверджено наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р.

Громадські інспектори беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання ними норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; проводять перевірки і складають протоколи про порушення

відповідного законодавства і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; надають допомогу органам державного контролю в їх діяльності щодо запобігання екологічним правопорушенням; здійснюють інші функції відповідно до законодавства України.

Детально врегульований громадський контроль в галузі раціонального використання і охорони тваринного світу: наказом Держкомлісгоспу України від 1 березня 2002 р. затверджене Положення про громадських мисливських інспекторів, наказом Мінагрополітики України від 24 лютого 2012 р. затверджене Положення про громадських інспекторів рибоохорони.

Базовим документом, який визначає форми та механізми участі громадськості в охороні навколишнього природного середовища є Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Україною. На виконання положень цього міжнародно-правового акту прийняте Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене наказом Мінприроди від 18 грудня 2003 р.⁸⁰

Особливим різновидом екологічного контролю є *екологічний аудит*, тобто документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи управління навколишнім природним середовищем та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту (ст.1 ЗУ «Про екологічний аудит»). Екологічний аудит можна вважати видом екологічного контролю, виходячи із його завдань, зокрема: збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності об'єкта екологічного аудиту та формування на її основі висновку екологічного аудиту; встановлення відповідності об'єктів екологічного аудиту вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту; оцінка впливу діяльності об'єкта екологічного аудиту на стан навколишнього природного середовища; оцінка ефективності, повноти і обґрунтованості заходів, що вживаються для охорони навколишнього природного середовища на об'єкті екологічного аудиту. (ст.8)

Ліцензування є одним із найпоширеніших адміністративно-правових інструментів в галузі природокористування і охорони навколишнього природного середовища. Про нього можна говорити як про розгалужену дозвільну систему, яка включає: 1) сукупність органів екологічного управління, наділених повноваженнями надавати і анулювати ліцензії (дозволи); 2) процесуальний порядок видачі (зміни умов, анулювання) ліцензій; 3) матеріально-правові норми, які регулюють зміст і умови ліцензій. У законодавстві і в юридичній літературі часто зустрічаються два терміни — «ліцензія» і «дозвіл» (іноді один із них беруть в дужки). Чітке роз'яснення відмінностей між цими термінами відсутнє; їх вживання, як правило, пов'язане

⁸⁰ Офіційний вісник України. – 2004. - № 6. – Ст.357.

з традиціями, як і деяких специфічних назв для окремих ліцензій (лісорубний квиток, ордер, лісовий квиток).⁸¹

Ліцензування можна класифікувати за різними критеріями:

1) за об'єктом ліцензування виділяється група ліцензій (дозволів) на:

- природокористування, тобто які визначають права і обов'язки природокористувачів при експлуатації природного ресурсу, вилученні його з навколишнього середовища, умови цієї діяльності, обмеження, параметри об'єкта, який використовується. Ліцензування природокористування — це діяльність спеціально уповноважених державних органів і організацій, спрямована на юридичне закріплення права природокористувачів на здійснення спеціального використання природних ресурсів, окремих об'єктів природного походження в кількості та обсягах, вказаних у наданій ліцензії на підставі вимог екологічних стандартів і нормативів та інших юридично закріплених критеріїв⁸²;

- здійснення видів діяльності, пов'язаної з самим фактом існування природного ресурсу;

- здійснення впливу на навколишнє природне середовище і його компоненти.

2) за видами діяльності, яка провадиться на підставі ліцензій, дозволів: для задоволення власних потреб; для здійснення господарської (підприємницької) діяльності в цілому чи її етапу; на пов'язані з вилученням і повним використанням предмету ліцензії; на пов'язані з вилученням, використанням корисних властивостей чи частини предмету ліцензії тощо.

3) за сферою ліцензування: ліцензії (дозволи) на використання чи іншу діяльність щодо надр, вод, атмосферного повітря тощо.

4) залежно від суб'єкта видачі ліцензії: ліцензії, видача і контроль за використанням яких здійснюється органом екологічного управління одноособового; ліцензії, які видаються органом екологічного управління за погодженням з іншими спеціально уповноваженими органами в галузі екології.

5) за формальною ознакою: ліцензії; дозволи.

Лекція 4. Юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства

1. *Поняття і види екологічних правопорушень*

2. *Види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення*

3. *Поняття еколого-правової відповідальності та її спеціальні заходи*

1. Поняття і види екологічних правопорушень

Вихідним моментом і необхідною передумовою, по суті, всіх питань юридичної відповідальності в галузі екології є науковий аналіз поняття і видів екологічного правопорушення.

Термін «екологічне правопорушення» вперше на законодавчому рівні був ведений у ЗУ від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища».

Екологічне правопорушення характеризується такими *рисами* як екологічна спрямованість, екологічна небезпека, екологічна протиправність.

⁸¹ Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах.- М.: Проспект, 2001. – С.122.

⁸² Природноресурсове право України: Навч. посіб./ За ред. І.І.Каракаша. – К.: Істина. 2005. – С.132.

Сутність екологічної спрямованості правопорушення полягає в тому, що поведінка правопорушника спрямована на негативну зміну стану навколишнього природного середовища, порушення правового режиму природних ресурсів та вимог екологічної безпеки.

Екологічна небезпека включає не лише ймовірність порушення екологічних інтересів суспільства, але й підвищену небезпеку для існуючих екологічних зв'язків у самих екосистемах.

Екологічна протиправність полягає у повному або частковому невиконанні вимог, ігноруванні правил, закріплених нормами екологічного законодавства⁸³.

Таким чином, **екологічне правопорушення** — це винне протиправне, екологічно небезпечне діяння, яке посягає на встановлений порядок використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та порушує екологічні і пов'язані з ними права людини і вимоги екологічної безпеки.

Екологічним законодавством України встановлена відповідальність за правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, Кримінальним кодексом України злочини у галузі екології об'єднані у Розділі VIII «Злочини проти довкілля», який містить понад 20 складів злочинів. Адміністративне законодавство передбачає відповідальність за порушення земельного, водного, лісового законодавства, законодавства про надра, охорону атмосферного повітря і тваринного світу, екологічну безпеку. Кодекс України про адміністративні правопорушення містить понад 60 складів екологічних правопорушень, а також відповідальність за них (гл.7). Усі перераховані правопорушення іменують екологічними тому, що об'єктом посягання є компоненти навколишнього природного середовища. Але саме екологічне правопорушення володіючи різними властивостями, визначає специфіку відповідної форми відповідальності. Кожне вчинене правопорушення характеризується не тільки об'єктом, на який воно посягало, але і іншими показниками, які включають суб'єктивну, вольову сторону порушення, а також характер наслідків протиправного діяння. Один і той самий об'єкт навколишнього природного середовища може бути предметом різних правопорушень. Це пояснюється змістом цілей, мотивів і іншими вольовими установками суб'єкта правопорушення, якими характеризуються особливості посягання на об'єкт навколишнього природного середовища.

У ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про охорону навколишнього природного середовища, зокрема: а) порушенні прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище; б) порушенні норм екологічної безпеки; в) порушенні вимог законодавства України при проведенні екологічної експертизи, в тому числі поданні завідомо неправдивого експертного висновку; г) невиконанні вимог державної екологічної експертизи; д) фінансуванні і впровадженні у виробництво нових технологій і устаткування без позитивного висновку державної екологічної експертизи; е) порушенні екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; є) допущенні наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; ж) перевищенні лімітів та порушенні інших вимог використання природних ресурсів; з) самовільному спеціальному

⁸³ Екологічне право / За ред. А.П.Гетьмана, М.В.Шульги. – Х., 2005. – С.174.

використанні природних ресурсів; і) невжитті заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; ї) невиконанні розпоряджень органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, та вчиненні опору їх представникам; й) порушенні природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних радіоактивних речовин та відходів; к) невиконанні вимог охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України; л) відмові від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, у приховуванні випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення; м) приниженні честі і гідності працівників, які здійснюють контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, посяганні на їх життя і здоров'я. Законодавством України може встановлюватися відповідальність і за інші порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Так, окремі види порушень екологічного законодавства вказуються у Земельному, Водному, Лісовому кодексах, Кодекі України про надра, законах «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про охорону атмосферного повітря», «Про природно-заповідний фонд» й інших нормативно-правових актах.

Зазначені порушення екологічного законодавства тягнуть за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність.

Вчинення екологічного правопорушення — фактично єдина підстава юридичної відповідальності в галузі екології. Але неодмінною умовою для притягнення до відповідальності повинна бути також наявність у законі прямої вказівки про застосування відповідних заходів впливу до правопорушника, тобто правовою підставою юридичної відповідальності є правові норми, які закріплюють у галузі екології санкції за недотримання або порушення цих обов'язків. В основу класифікації юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства покладено характер конкретної санкції, яка застосовується за вчинення правопорушення. Згідно з цим критерієм вона поділяється на: кримінальну, адміністративну, цивільно-правову і дисциплінарну.

2. Види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення

Адміністративно-правова відповідальність у галузі охорони навколишнього природного середовища настає за адміністративне правопорушення. Загальне поняття адміністративного правопорушення дано в ст.9 КпАП. Конкретні склади адміністративних екологічних правопорушень із зазначенням суб'єктів відповідальності, санкцій, правомочностей органів щодо застосування заходів адміністративної відповідальності передбачені в КпАП України (глава VII). Адміністративне законодавство передбачає відповідальність за порушення земельного, водного, лісового законодавства, законодавства про надра, охорону атмосферного повітря і тваринного світу, екологічну безпеку. КпАП містить понад 60 складів екологічних правопорушень, а також відповідальність за них. Причому склади адміністративних

правопорушень у галузі охорони природи та використання природних ресурсів конкретизовані стосовно практично кожного об'єкта природи:

– *правопорушення в галузі охорони і використання земель*: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст.52), порушення правил використання земель (ст.53), самовільне зайняття земельної ділянки (ст.53–1), приховування або перекручення даних земельного кадастру (ст.53–2), зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст.53–3), незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст.53–4), порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку (ст.53–5), порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст.53–6), несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст.54), самовільне відхилення від проектів землеустрою (ст.55), знищення межових знаків (ст.56);

– *правопорушення в галузі охорони і використання надр*: порушення права державної власності на надра (ст.47), порушення вимог щодо охорони надр (ст.57), порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр (ст.58);

– *правопорушення в галузі охорони і використання вод*: порушення права державної власності на води (ст.48), порушення правил охорони водних ресурсів (ст.59), порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст.59-1), порушення правил водокористування (ст.60), пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв (ст.61), невиконання обов'язків по реєстрації в суднових документах операцій із шкідливими речовинами і сумішами (ст.62);

– *правопорушення в галузі охорони і використання лісів*: порушення права державної власності на ліси (ст.49), незаконне використання земель державного лісового фонду (ст.63), порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці (ст.64), незаконна порубка лісу, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка (ст.65), знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (ст.65-1), здійснення лісових користувань не у відповідності із метою та вимогами, передбаченими у лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст.67), порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини (ст.68), пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст.69), самовільне сінокосіння і випасання худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст.70), введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси (ст.71), пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст.72), засмічення лісу відходами (ст.73), знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст.74), знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст.75), знищення корисної для лісу фауни (ст.76), порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст.77), самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків (ст.77-1);

– *правопорушення в галузі охорони атмосферного повітря*: порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст.78), порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери і атмосферних явищ (ст.78-

1), недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст.79), випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст.80), експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст.81);

– *правопорушення в галузі охорони і використання тваринного та рослинного світу*: порушення правил використання об'єктів тваринного світу(ст.85), виготовлення та збут заборонених знарядь добування об'єктів тваринного або рослинного світу (85-1),експлуатація на водних об'єктах водозабірних споруд, не обладнаних рибозахисним обладнанням (86-1), порушення вимог щодо охорони середовища перебування і шляхів міграції, переселення, акліматизації та схрещування диких тварин (87), незаконне вивезення з України і ввезення на її територію об'єктів тваринного і рослинного світу (88), порушення порядку придбання чи збуту об'єктів тваринного або рослинного світу, правил утримання диких тварин у неволі або в напіввільних умовах (88-1).

В окрему групу можна виділити адміністративні екологічні *правопорушення в галузі екологічної безпеки*, зокрема: допущення наднормативних викидів і скидів забруднюючих речовин (ст.59-1, 78), створення, виробництво, зберігання, транспортування, використання, знешкодження, ліквідація, захоронення мікроорганізмів, біологічно активних речовин та інших продуктів біотехнологій (ст.90-1), впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (ст.91-1), відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації (ст.91-4), порушення правил і норм з ядерної та радіаційної безпеки при використанні джерел іонізуючого випромінювання (ст.95).

Суб'єктами адміністративних правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища можуть бути тільки громадяни і посадові особи. Останні підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням встановлених правил у галузі охорони природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків (ст.14 КпАП). Однак, адміністративна відповідальність має місце у межах позаслужбового підпорядкування.

Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення застосовується за рішенням місцевих рад та їх адміністративних комісій, посадовими особами спеціальних органів охорони навколишнього природного середовища або санітарного нагляду. Тобто, суб'єктом, який приймає рішення, тут виступає не лише суд, але і органи виконавчої влади. Адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених кодексом до відання інших органів (посадових осіб).

Кодекс України про адміністративні правопорушення чітко визначає органи (посадові особи), які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення в галузі екології.

Якщо при розгляді справи орган (посадова особа) дійде висновку, що в порушенні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору, органу попереднього слідства або дізнання (ст.253 КпАП).

Порядок провадження у справах про адміністративні екологічні правопорушення встановлений розділом IV КпАП України. У справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218 – 221 КпАП, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи: органів рибоохорони (статті 85, 85-1, 88-1); органів мисливського господарства (статті 85, 85-1, 88-1); органів Мінекології (статті 85, 85-1, 88, 88-1, 88-2, 90, 91); посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад (статті 78 – 84 (крім порушень санітарно-гігієнічних правил і норм по охороні атмосферного повітря, а також правопорушень, пов'язаних з перевищенням нормативів рівня шуму, утворюваного автотранспортними засобами під час роботи).

У справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у статтях 222 – 244-8 КпАП, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів. Крім того, протоколи про адміністративні правопорушення мають право складати: член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (статті 65, 66, 70, 73, 77, 82, 89, 90-1); громадський лісовий інспектор (статті 63, 64 – 70, 73, 77); громадський мисливський інспектор (стаття 91-2 в частині порушення правил полювання); громадський інспектор органів рибоохорони (стаття 91-2 в частині порушення правил рибальства і охорони рибних запасів); громадський інспектор з охорони довкілля (статті 65-1, 77, 77-1, 78, 82, 89 (щодо диких тварин), статті 91-2, 153); посадові особи підприємств, установ і організацій, що здійснюють охорону, використання і відтворення тваринного світу; посадові особи органів внутрішніх справ (частина перша статті 59 (про правопорушення, вчинені в межах санітарних зон, джерел водопостачання), частина перша статті 61 (щодо пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв), статті 77-1).

Протокол не складається в разі вчинення адміністративних екологічних правопорушень, передбачених статтями 70, 73, 77, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається. Протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформляється на місці вчинення правопорушення (ст.258 КпАП).

Справа про адміністративне екологічне правопорушення розглядається за місцем його вчинення або за місцем проживання порушника у 15-денний строк з дня одержання відповідним державним органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про правопорушення та інших матеріалів справи. Рішення у справі приймається у формі постанови про накладення адміністративного стягнення, або постанови про застосування заходів впливу до неповнолітніх правопорушників, або постанови про закриття справи.

Адміністративне законодавство передбачає такі заходи адміністративного впливу за екологічні правопорушення: попередження, штраф, конфіскація заборонених знарядь полювання або рибальства, незаконно добутої продукції; позбавлення права займатися певним видом діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів. Стягнення адміністративного штрафу не звільняє винну особу від обов'язку відшкодувати заподіяні збитки.

Кримінально-правова відповідальність у галузі охорони навколишнього природного середовища настає за екологічний злочин.

Екологічні злочини — це передбачені кримінальним законом суспільно небезпечні діяння, що посягають на екологічну безпеку, тобто на об'єкти навколишнього природного середовища, раціональне використання та охорона яких забезпечують нормальні умови життєдіяльності людей і задоволення їхніх матеріальних і духовних потреб⁸⁴.

Екологічним злочинам притаманний ряд *основних ознак*: по-перше, вони є суспільно небезпечними діяннями; по-друге, високий ступінь суспільної небезпеки цього виду злочинів зумовлений тим, що об'єктом посягання є екологічна безпека, якість навколишнього природного середовища, екологічні права громадян, а внаслідок їх вчинення заподіюється шкода або створюється загроза життю та здоров'ю людини, а також природним екологічним системам, атмосферному повітрю, землі, її надрам, водам, лісам, тваринному і рослинному світу, генетичному фонду, природним ландшафтам; по-третє, екологічні злочини є протиправними, і вони заборонені кримінальним законом.⁸⁵

Поняття екологічного злочину розкривається через його складові елементи: об'єкт і об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону.

Родовим об'єктом екологічних злочинів є охоронювані кримінальним законом природоохоронні, природоресурсні та антропоохоронні відносини, які охоплюють санітарно-гігієнічний захист населення, поліпшення стану довкілля, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, збереження нормального екологічного стану об'єктів навколишнього природного середовища. Таким чином, екологічні злочини посягають на два родових об'єкти — навколишнє природне середовище як сукупність природних та природно-соціальних умов та процесів та екологічну безпеку як певний оптимальний стан природного середовища, що забезпечує йому і людині сприятливі (нормальні) умови для життєдіяльності та розвитку.⁸⁶ Предметом екологічного злочину виступають різноманітні об'єкти природного та природно-соціального характеру (тобто об'єкти, які створені чи змінені людиною, але які зберігають екологічні зв'язки з біосферою).

Об'єктивна сторона екологічного злочину включає три умови: суспільно небезпечне діяння, яке полягає у знищенні (пошкодженні) або захопленні (привласненні) об'єктів природи чи ін. порушенні порядку користування ними; заподіяння шкоди природному середовищу або реальна загроза її заподіяння; наявність причинного зв'язку між протиправною поведінкою порушника і результатом, який настав. У багатьох складах екологічних злочинів обов'язковою ознакою є певний спосіб посягання, знаряддя і засоби вчинення злочину, наприклад, підпал чи загальнонебезпечний спосіб знищення лісових масивів; заборонені знаряддя і способи, що застосовуються при незаконному полюванні тощо.

Суб'єктами екологічних злочинів є фізичні осудні особи у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність. Цей вік для всіх екологічних злочинів настає з 16 років.

⁸⁴ Міллер А.Й. Екологічні злочини // Юридична енциклопедія в 8т. — К.: «Укр. енциклопедія» ім. М.П.Бажана, 1998. — Т. 2.- С. 327.

⁸⁵ Лопашенко Н.А. Экологические преступления. — СПб., 2002. — С.37–38.

⁸⁶ Гавриш С.Б. Кримінально-правова охорона довкілля в Україні. — К., 2002. — С.169.

Суб'єктивна сторона екологічного злочину характеризується тим, що кримінальний закон передбачає обидві форми вини — навмисну і необережну. Причому є злочини, які передбачають тільки навмисну вину — знищення лісових масивів, вчинене шляхом підпалу, незаконна порубка лісу, полювання, рибний, звіриний або інший водний добувний промисел тощо.

Є такі склади злочинів, які набувають екологічного значення лише тоді, коли при їх вчиненні завдається шкода оточуючому природному середовищу. До них належать, зокрема, забруднення або псування земель та деякі інші злочини.

Кримінальним кодексом України злочини у галузі екології об'єднані у Розділі VIII «Злочини проти довкілля», який містить 19 наступних складів злочинів: порушення правил екологічної безпеки (ст.236), невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст.237), приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст.238), забруднення або псування земель (ст.239), незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст.239-1), незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст.239-2), порушення правил охорони надр (ст.240), забруднення атмосферного повітря (ст.241), порушення правил охорони вод (ст.242), забруднення моря (ст.243), порушення законодавства про континентальний шельф України (ст.244), знищення або пошкодження лісових масивів (ст.245), незаконна порубка лісу (ст.246), порушення законодавства про захист рослин (ст.247), незаконне полювання (ст.248), незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом (ст.249), проведення вибухових робіт з порушенням правил охорони рибних запасів (ст.250), порушення ветеринарних правил (ст.251), умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст.252), проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст.253), безгосподарське використання земель (ст.254).

Крім того, до екологічних злочинів за наявності заподіяння екологічної шкоди можна також віднести: незаконне поводження з радіоактивними матеріалами (ст.265), погроза вчинити викрадання або використати радіоактивні матеріали (ст.266), порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами (ст.267), порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки (ст.270), порушення правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою (ст.272), порушення правил ядерної та радіаційної безпеки (ст.274), жорстоке поводження з тваринами (ст.299), порушення правил поводження з мікробіологічними або іншими біологічними агентами чи токсинами (ст.326), екоцид (ст.441).

Дисциплінарна відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища застосовується до винних осіб за наявності в їх діях складу дисциплінарного правопорушення. Підставою дисциплінарної відповідальності в галузі екології є невиконання або неналежне виконання працівником своїх обов'язків, результатом яких є порушення вимог екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів, заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу.

Суб'єктами дисциплінарної відповідальності можуть бути працівники, до обов'язків яких входить виконання планів і заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Дисциплінарна відповідальність застосовується в порядку підлеглості чи на підставі правил внутрішнього трудового розпорядку підприємств і організацій. Таким чином, заходи дисциплінарної відповідальності містяться в актах, що регулюють працю працівників і службовців.

Законодавство не встановлює конкретного переліку дисциплінарних проступків у галузі екології, за які настає дана відповідальність, як це має місце щодо адміністративної чи кримінальної відповідальності. Так, до підстав цієї відповідальності можна віднести порушення, перераховані у ст.68 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ст.65 КпН України, ст.110 ВК України, ст.40 ЗУ «Про рослинний світ», ст.81 ЗУ «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та деякими іншими. Для застосування даного виду відповідальності характерними є такі *ознаки*:

- дисциплінарна відповідальність у галузі екології настає лише за екологічні правопорушення, вчинені працівником у процесі виконання ним своїх трудових обов'язків, встановлених службовими правилами, статутами, положеннями, правилами внутрішнього трудового розпорядку;

- дисциплінарна відповідальність за екологічні правопорушення може бути застосована до правопорушника лише адміністрацією підприємства або керівництвом фірм, крім керівників структурних підрозділів і головних спеціалістів, які не належать до адміністрації;

- дисциплінарне стягнення може накладатися на правопорушника незалежно від настання екологічних наслідків, лише за формальним складом, за одним лише фактом вчинення правопорушення;

- для дисциплінарної відповідальності, в тому числі й у галузі екології, характерна спрощена процедура її застосування, тобто адміністрація підприємства, де працює працівник-суб'єкт правопорушення, має право застосовувати дисциплінарне стягнення до нього лише на підставі його пояснення, без наявності обов'язкових, наприклад, для застосування кримінальної чи адміністративної відповідальності в галузі екології протоколів, складених за участю понятих, речових доказів тощо.

Таким чином, умовами настання дисциплінарної відповідальності є: протиправність; наявність вини працівника; професійна правосуб'єктність в екологічній галузі; невиконання чи неналежне виконання екологічних вимог, які становлять коло службових професійних обов'язків правопорушника.

Види дисциплінарних стягнень, що передбачені КЗпП України, — це догана та звільнення з посади. Законодавством про дисциплінарну відповідальність, статутами і положеннями для окремих категорій працівників можуть бути передбачені й інші дисциплінарні стягнення. Зокрема, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, затв Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29 липня 1991 р., передбачає наступні види дисциплінарних стягнень для осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ: зауваження, догана, сувора догана, затримка у присвоєнні чергового спеціального звання або поданні до його присвоєння на строк до одного року, попередження про неповну посадову відповідність, пониження у посаді, пониження у спеціальному званні на один ступінь, і нарешті звільнення з органів внутрішніх справ (п.15).

Майнова відповідальність за екологічні правопорушення і відшкодування екологічної шкоди. Застосування заходів дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища та погіршенням якості природних ресурсів (ст.68 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»). Таким чином, законодавство України передбачає відшкодування підприємствами, установами, організаціями і громадянами збитків, заподіяних внаслідок порушення екологічного законодавства.

NB. Шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації *в повному обсязі* (ч.1 ст.69 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Відшкодування шкоди, спричиненої екологічним правопорушенням, виступає як майнова відповідальність за вчинення екологічного правопорушення, в результаті якого завдається майновій шкоди навколишньому природному середовищу, майну фізичних та юридичних осіб, життю чи здоров'ю громадян. Ця особливість відображена у ряді нормативно-правових актів, які встановлюють порядок визначення розмірів шкоди, завданої екологічними правопорушеннями. Зокрема, у ч.2 ст.69 Закону, вказується, що крім відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, яка підлягає компенсації в повному обсязі, особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Майнова відповідальність за екологічні правопорушення — це вид юридичної відповідальності, яка передбачає виконання фізичними і юридичними особами обов'язку щодо компенсації шкоди навколишньому природному середовищу, майну фізичних та юридичних осіб, життю чи здоров'ю громадян, заподіяної порушенням екологічного законодавства або екологічних та інших прав громадян.

Підставою майнової відповідальності є, насамперед, наявність шкоди.

Шкода, заподіяна внаслідок порушення екологічного законодавства, охоплює всю сферу взаємодії людини (суспільства) і навколишнього природного середовища, а через неї, у силу існуючого взаємозв'язку, здоров'я людини, матеріальні цінності суспільства. Звідси поділ шкоди, спричиненої екологічними правопорушеннями на екологічну, економічну та антропогенну.

Економічна шкода – це шкода, завдана майновим правам чи інтересам власника або природокористувача. Вона пов'язана зі знищенням, пошкодженням матеріальних цінностей або з неотриманням передбачуваного доходу (наприклад, втрата врожаю внаслідок забруднення ґрунту і неможливість подальшого сільськогосподарського використання земельних угідь). Даний вид шкоди носить цивільно-правовий характер. Вона відшкодовується за правилами ЦК України.

Екологічна шкода – це шкода, спричинена не конкретному природокористувачу, а навколишньому природному середовищу. Екологічна шкода може проявлятися у різних формах — забруднення

навколишнього природного середовища, виснаження окремих природних ресурсів, руйнування екологічних зв'язків і систем та ін. Екологічна шкода також може бути завдана і внаслідок дії стихійних сил природи (повені, землетруси тощо). Особливість екологічної шкоди полягає у тому, що в більшості випадків така шкода є непоправною або відносно відновлюваною, оскільки відтворення компонентів природи пов'язано з довготривалим періодом.

Екологічна шкода, як правило, належить до категорії позадоговірних (деліктних) зобов'язань.

Структура даної шкоди утворюється з двох самостійних частин: I частина складається з вартості матеріально-грошових затрат на природоохоронні заходи, на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища. За своїм призначенням вона близька до того, що називається дійсною шкодою. Відшкодування цієї частини спрямоване на повернення власнику тих засобів, які він витратив на організацію охорони навколишнього природного середовища і раціональне використання його ресурсів. II частина шкоди включає втрати у навколишньому природному середовищі, що сталися в результаті виключення життєво важливих функції окремих її елементів. Такі втрати, будучи невідтворюваними, не підлягають грошовій оцінці. Тому вимога відшкодування шкоди навколишньому природному середовищу в частині цих втрат носить не компенсаційний, а каральний і попереджувальний характер.

Антропогенна шкода — це шкода, яка прямо чи опосередковано завдана життю і здоров'ю людей. Чинне законодавство не містить легального визначення шкоди здоров'ю громадян, викликаній негативним впливом на навколишнє природне середовище. Для того, щоб відрізнити шкоду, заподіяну здоров'ю людей від шкоди, що завдається довкіллю, природним об'єктам, тобто в прямому розумінні «екологічної», в науковій літературі її називають «екогенною» або «антропогенною» шкодою. Екогенна шкода виражається у смерті, хворобі, іншому розладі здоров'я, негативних змінах у генетичній програмі людини.

На практиці усі три види шкоди, заподіяної екологічним правопорушенням, інколи так тісно переплітаються, що складно відокремити екологічну шкоду від інших форм шкоди. Наприклад, порушення протипожежних правил при здійсненні збору зернових, що потягло за собою пожежу, яка перекинулася на сусідній лісовий масив, потягло виникнення як екологічної, так і звичайної майнової шкоди.

Підсумовуючи загальні і особливі ознаки шкоди, можна зробити висновок, що для шкоди, завданої екологічним правопорушенням, характерні такі ознаки:

1) об'єкт цієї шкоди, який може бути трьох видів:

а) навколишнє середовище, в якому можна виділити три складові елементи: об'єкти природи, природні комплекси і навколишнє природне середовище на певній території. Наприклад, псуванням ґрунтового покриву наноситься екологічна шкода земельній ділянці як об'єкту природи; допускаючи самовільне зведення споруд на території заповідника, наноситься шкода йому як природному комплексу, порушується екологічний режим на його території: коцентованим розміщенням антропогенних об'єктів на невеликій ділянці наноситься шкода навколишньому середовищу через перевищення гранично допустимих рівнів антропогенного впливу на нього;

б) майно, яке знищується чи пошкоджується в результаті вчинення екологічного правопорушення. Так, через порушення правил надрокористування (добування корисних копалин) і деформаційних процесів,

які виникли в результаті цього, спровокувавши землетрус, руйнується частина споруд через пожежі обумовлені наведеними обставинами;

в) особа, її особисті, економічні, соціальні та інші права і інтереси. Наприклад, через забруднення навколишнього середовища виникають хвороби у цілком здорових людей: через загазованість і автомобільний шум на вулицях міст люди позбавлені можливості повноцінного відпочинку у своїх квартирах; через радіоактивне зараження території люди вимушені переїжджати на нове місце проживання, що спричиняє великі збитки з переїзду і облаштування нового місця.

2) Особливості протиправної поведінки, якою заподіяна шкода перерахованим об'єктам. Можна виділити наступні різновиди такої поведінки:

а) правопорушення, вчинені у сфері природокористування з заподіяння екологічної шкоди людині і природі. Наприклад, проведення меліоративних робіт з порушенням природоохоронних правил, в результаті яких відбулось висушення чи засолення ґрунтів; порушення протипожежних правил у лісах, що потягло за собою виникнення лісових пожеж; недотримання лімітів забору води з водоймища, що потягло за собою його виснаження та ін.;

б) правопорушення, вчинені поза сферою природокористування, але в результаті їх вчинення завдається екологічна шкода. До їх числа можна віднести експлуатацію промислових підприємств без очисних споруд, що потягло забруднення навколишнього середовища.

Підводячи підсумок, можна зробити висновок, що шкода, заподіяна екологічним правопорушенням, виражається, як правило, у трьох формах: екологічній, економічній і екогенній. Кожна з цих форм шкоди відшкодовується за правилами, які регулюються екологічним, санітарним і цивільним законодавством.

В залежності від того, чи заподіяна шкода при виконанні трудових обов'язків або поза ними, майнову відповідальність поділяють на цивільно-правову і матеріальну (трудова).

У випадку заподіяння працівником шкоди в результаті виконання ним трудових обов'язків він несе матеріальну відповідальність згідно норм трудового законодавства. Крім того, ст.1172 ЦК України вказує на відповідальність організації за шкоду, заподіяну з вини її працівників: «юридична або фізична особа відшкодовує шкоду, завдану їхнім працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків». Відповідальність організацій за шкоду, заподіяну з вини її працівників, має для екологічних відносин особливе значення. Вона є гарантією відшкодування збитків, завданих об'єкту навколишнього природного середовища, оскільки громадянин–правопорушник часто виявляється неспроможним це зробити через матеріальні обставини.

Можна виділити такі форми цивільно-правової відповідальності, що можуть бути застосовані за екологічне правопорушення:

1) Визнання правочину недійсним з підстав, вказаних у ЦК України й інших правових актах. Згідно ст. 215 ЦК України, підставою недійсності правочину є суперечність змісту правочину цьому Кодексу, іншим актам цивільного законодавства, а також моральним засадам суспільства. Недійсним є правочин, якщо його недійсність встановлена законом (нікчемний правочин). Так, ст.4 КпН встановлено, що надра є

виключною власністю народу України і надаються тільки у користування. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності народу України на надра, є недійсними.

2) Відшкодування завданої шкоди, яка впливає із договірних відносин.

3) Відшкодування завданої шкоди, яка виникла із позадоговірних відносин. У даному випадку збитки відшкодовуються за самим фактом вчинення правопорушення.

У системі правових заходів охорони навколишнього природного середовища особливе місце посідає відповідальність за шкоду, завдану джерелом підвищеної екологічної небезпеки, яка впливає із ст.1187 ЦК України (особа, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки, відповідає за завдану шкоду, якщо вона не доведе, що шкоди було завдано внаслідок непереборної сили або умислу потерпілого) та ч.3 ст.69 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» (особи, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих.).

Законодавство України визначає поняття «джерело підвищеної небезпеки» та «об'єкт підвищеної небезпеки».

С.1187 ЦК України, під джерелом підвищеної небезпеки розуміє діяльність, пов'язану з використанням, зберіганням або утриманням транспортних засобів, механізмів та обладнання, використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогнєнебезпечних та інших речовин, утримання диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід тощо, що створює підвищену небезпеку для особи, яка цю діяльність здійснює, та інших осіб.

Правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямованої на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків визначаються ЗУ від 18 січня 2001р. «Про об'єкти підвищеної небезпеки». Згідно ст.1 Закону, об'єкт підвищеної небезпеки — об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин, чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру.

Проблема. Поняття «джерело підвищеної екологічної небезпеки» законодавством України не визначено.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. із зм. затверджено Перелік видів діяльності і об'єктів, що являють собою підвищену екологічну небезпеку. Ст.13 ЗУ «Про екологічну експертизу» для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку встановлена вимога обов'язкового здійснення державної екологічної експертизи.

Визначення, закладені у цих нормативно-правових актах, є неповними і не відображають усієї небезпеки, яка на сьогодні загрожує людству. Як називає їх Я.Лазаренко — «суперджерела підвищеної

екологічної небезпеки»⁸⁷. На сучасному етапі техногенної цивілізації ДПЕН можуть бути різні об'єкти, пов'язані з людською діяльністю.

Протягом останніх років гідроекологічний стан озера Сиваш — унікального природного об'єкта міжнародного значення — катастрофічно погіршився внаслідок підтоплення ґрунтів регіону прісними водами Північно-Кримського каналу. Останній завдавав і продовжує завдавати істотну шкоду природному середовищу регіону. Через помилки у проектуванні, будівництві і експлуатації каналу значна частина води, яка надходить, фільтрується в ґрунт, що призводить до підтоплення населених пунктів двох областей, внаслідок чого заболочуються землі, триває їх деградація. Отже зазначений канал слід вважати ДПЕН.

Взаємодія людини з об'єктом, внаслідок чого він стає щодо довкілля ДПН, так само як і спосіб негативного впливу на природу, для визначення його таким значення не має. Основним критерієм є те, що тільки «завдяки» людині він став ДПЕН. Сьогодні саме суперджерела ПЕН завдають найсуттєвішої шкоди природному середовищу, кількість яких зростає, через що вірогідність їх негативного впливу на довкілля теж збільшується.

Викликають інтерес суперджерела ПЕН, створені природою. Йдеться, зокрема, про карпатські ліси, екологічні функції яких широко відомі. Однією з них є втримання інтенсивного танення снігу, а отже, й інтенсивного стоку води, в тому числі і під час великих дощів, притаманних цьому регіону. Сьогодні карпатські ліси як в плановому, так і позаплановому порядку зведені нанівець і продовжується їх знищення. Карпатські гори не можуть затримувати танення снігу, стік води під час дощів, яка набираючи велику потужність, руйнує на своєму шляху усе, затоплюючи населені пункти.

При заподіянні шкоди природним об'єктам не завжди можна визначити реальні збитки. Тому важливе значення при обчисленні збитків відводиться наперед визначеним правилам і порядку обчислення розміру заподіяної шкоди, зокрема **таксам**. На застосуванні такс, зокрема, ґрунтується, відшкодування шкоди, завданої знищенням лісу, незаконним полюванням і рибальством, знищенням і пошкодженням дерев та інших зелених насаджень у містах і селищах. Такси встановлюються нормами екологічного законодавства за кожним видом природного ресурса. Зокрема, Такси для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1998 р.; Такси для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного полювання (збирання) або знищення цінних видів риб та інших об'єктів водного промислу, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р.; Такси для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. із змінами від 29 березня 2002 р.; Такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р.; Такси для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання

⁸⁷ Лазаренко Я. Особливості джерел підвищеної небезпеки в екологічній сфері: питання теорії і практики // Право України. – 2002. - № 4. – С.121-124.

(крім видів, занесених до Червоної книги України), затв. наказом Мінприроди України та Держкомлісгоспу України від 18 липня 2007 р. та ін.

Такса — це умовна одиниця обчислення шкоди, розмір якої вказує на те, як вона співставляється з державними розцінками. При цьому включають відповідну частку затрат державних засобів на охорону конкретного виду природного об'єкта, якому нанесено шкоду, і суму грошових засобів, яка стягується понад цей розмір за вчинене правопорушення. Розмір такси перевищує державні відпускні ціни, встановлені для експлуатації відповідних природних об'єктів. Це пояснюється тим, що поряд із вартістю дійсної шкоди, яка обчислюється за витратами держави на утримання, збереження, покращення природних ресурсів, розмір такси включає штрафну суму, яка стягується за втрати у природному середовищі. Таким чином, розмір такси залежить від витрат, які зробила держава в зв'язку з доглядом за конкретними природними об'єктами, від їх цінності, важливості виконуваних ними функцій, можливості чи, навпаки, неможливості їх відновлення тощо; до розміру шкоди, яка обчислюється за встановленими таксами, включаються витрати держави з відновлення, відтворення і покращення природних ресурсів, яким була заподіяна шкода, а також штрафні суми, які накладаються на порушника природоохоронного законодавства. Відповідно, таксовий принцип обчислення має як компенсаційний, так і штрафний характер.⁸⁸ Як зазначає С.М.Кравченко, такси враховують у вартісному виразі всі негативні майнові наслідки, а також культурну, наукову, естетичну, історичну цінність природних об'єктів, їх розповсюдженість в даному регіоні та інші ознаки.⁸⁹

Враховуючи специфіку екологічної шкоди (можливість прояву її наслідків через певні проміжки часу), методика її розрахунку спирається на сам факт вчинення екологічної шкоди, а не на наслідки її прояву. У разі відсутності такси за окремим видом природного об'єкта, може бути застосований один із наступних способів обчислення шкоди, заподіяної екологічними правопорушеннями:

- нормативний – визначення розмірів плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища на підставі затверджених нормативів плати;
- розрахунковий – обчислення збитків, заподіяних природним ресурсам і народному господарству порушенням правил на підставі методик та інших розрахунків. Наприклад, з метою визначення розмірів шкоди, яка підлягає стягненню у випадках, коли порушено атмосфероохоронне законодавство, Мінприроди 10 грудня 2008 р. затвердило Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, 20 липня 2009 р. — Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів.

Майнова відповідальність за шкоду, заподіяну рибним запасам, може обчислюватися як за допомогою таксового і розрахункового способів, так і за методиками. Так, громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, винні в незаконному добуванні (збиранні) або знищенні цінних видів риб та інших

⁸⁸ Правовая охрана природы / Под ред. В.В.Петрова. – М.: Наука, 1980. – С.114.

⁸⁹ Кравченко С.Н. Материальная ответственность в системе охраны природы. – К., 1981. – С.45.

об'єктів водного промислу, несуть відповідальність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р., якою затверджені такси для обчислення розміру відшкодування зазначених збитків.

Юридичні та фізичні особи (підприємці), у тому числі іноземні, які завдали збитки рибному господарству України унаслідок незаконного (з порушенням правил рибальства і охорони водних живих ресурсів) добування або знищення запасів водних живих ресурсів у територіальних та внутрішніх водах, на континентальному шельфі та у виключній (морській) економічній зоні України, відшкодовують їх у порядку, визначеному Методикою розрахунків збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення правил рибальства та охорони рибних запасів, затвердженою наказом Мінприроди та Мінагрополітики України від 12 липня 2004 р.

Збитки, заподіяні рибному господарству внаслідок забруднення рибогосподарських водойм стічними водами та шкідливими речовинами, обчислюються відповідно до Методики розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженої наказом Мінекобезпеки України від 18 травня 1995 р.

Якщо порядок відшкодування збитків екологічним законодавством не регулюється, застосовуються загальні положення цивільного законодавства про відшкодування шкоди. Майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала (ст. 1166 ЦК України).

Незаконно добуті в природі ресурси та виготовлена з них продукція підлягають безоплатному вилученню, а зняття правопорушення — конфіскації. Одержані від їх реалізації доходи спрямовуються в республіканський АРК і місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища.

3. Поняття еколого-правової відповідальності та її спеціальні заходи

До найефективніших правових засобів зміцнення екологічного правопорядку належать заходи юридичної відповідальності, які застосовуються до осіб, винних у порушенні екологічного законодавства. Правовий інститут відповідальності є обов'язковим елементом механізму правового регулювання суспільних відносин. Він спрямовує поведінку правозобов'язаного суб'єкта і уповноваженої особи до належної поведінки. Способи і заходи такого спонукання різноманітні. Вся їхня сукупність складає загальноправову категорію юридичної відповідальності. Крім того існують міжгалузеві, галузеві та інші її види. Правова доктрина найчастіше розглядає декілька основних видів юридичної відповідальності: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, майнову види відповідальності. Однак, у науковій літературі обговорюється існування і інших видів відповідальності. Наприклад, заходи відповідальності, які застосовуються до порушників законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, подекуди розглядаються як еколого-правова відповідальність.

Потреба у розробці нової форми юридичної відповідальності — еколого-правової відповідальності виникла в кінці 70-х на початку 80-х рр. XX століття у зв'язку з погіршенням стану навколишнього природного середовища. Одним із перших науковців, які звернули увагу на необхідність виділяти дану форму юридичної відповідальності став професор В.В.Петров, висловивши думку, що еколого-правова відповідальність — це комплексний міжгалузевий інститут різних галузей права, що складається з двох груп норм і відповідних правовідносин: а) які виникають з приводу порушення норм природоохоронного законодавства; б) які тривають у зв'язку із застосуванням санкцій (кримінальної, адміністративної, цивільної відповідальності) за допущені порушення.⁹⁰ У подальшому науковець дійшов висновку, що еколого-правова відповідальність — це комплексний міжгалузевий інститут екологічного права, оскільки він охоплює норми різних галузей права, володіючи при цьому внутрішньою єдністю. На його думку, якщо за правопорушення в галузі екології застосовуються традиційні види відповідальності, а саме: кримінальна, адміністративна, майнова чи дисциплінарна, то, на його думку, сукупність вказаних видів відповідальності можна назвати еколого-правовою відповідальністю.

У сучасній правовій літературі проблематиці еколого-правової відповідальності приділяється достатньо багато уваги як з боку науковців, так і практиків.

Проблема. Існує багато поглядів щодо правової природи такого виду юридичної відповідальності як еколого-правова відповідальність — від цілковитого заперечення існування даного правового інституту до його абсолютного визнання як самостійного правового інституту.

В юридичній літературі обґрунтовується самостійність еколого-правової відповідальності з таких підстав: «по-перше, зазначений вид юридичної відповідальності відповідає всім загальним ознакам, які притаманні усім видам юридичної відповідальності, по-друге, існують обставини, які підкреслюють особливості юридичної відповідальності за екологічні правопорушення.»⁹¹ На особливості цієї відповідальності звертає увагу Н.І.Титова, відносячи до них «високий ступінь соціальної небезпечності порушень природоохоронного законодавства, якими завдається шкода всьому суспільству і безпосередньо державі, специфічний характер протиправних дій, особливість об'єктів правової охорони (які відновити в натурі дуже часто неможливо, як і неможливо точно визначити суму завданих збитків, бо немає їх грошової оцінки).»⁹²

Сама ідея про те, що назріла необхідність у розробці еколого-правової відповідальності, є безперечно кроком вперед на шляху розвитку теорії екологічного права. Переважна більшість наукових робіт, присвячених проблемам еколого-правової відповідальності, визначають її як комплексний міжгалузевий інститут, який наповнюється нормами різних галузей права, якими і регулюється застосування традиційних форм юридичної відповідальності. Підтримуючи в цілому необхідність виокремлення такого правового інституту, слід зазначити, що застосування існуючих форм юридичної відповідальності у будь-якому їх

⁹⁰ Петров В.В. Экология и право. – М., 1981. –С.215.

⁹¹ Социально-правовые проблемы охраны окружающей среды в современных условиях (материалы Межд.научно-практ.конференции в г.Уфа 6-7 октября 2004 г.)// Аграрное и земельное право.- 2005. - № 2.- С.115.

⁹² Титова Н.І. Відповідальність за порушення законодавства про охорону природи. – Л.: Вид-во Львівського університету, 1973. – С.216.

поєднанні не утворює нову форму відповідальності. Окрім того, слід вказати і на обмежену можливість традиційних видів відповідальності у відшкодуванні екологічної шкоди.

Кожна форма юридичної відповідальності забезпечує реалізацію норм певної галузі матеріального права, якою і передбачені відповідні види правопорушень і санкції за їх вчинення. Тобто юридична відповідальність втілюється у певній процесуальній формі, зокрема, шляхом встановлення об'єктивного факту вчинення правопорушення.

Серед додаткових підстав для існування концепції відповідальності по екологічному праву виділяють такі її ознаки як самостійний об'єкт правовідносин відповідальності, засоби покарання, порядок їх реалізації і результат правовідносин відповідальності.⁹³

Особливості спеціальної еколого-правової відповідальності проявляються і у спеціальних заходах відповідальності. У більшості це організаційні заходи впливу на порушників екологічного законодавства. До таких спеціальних заходів еколого-правової відповідальності можна віднести:

1. *Обмеження права природокористування.*

Відповідно до ст.57 КУпН, «у разі порушення вимог в галузі охорони надр користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, або іншим державним органом, уповноваженим на застосування таких заходів реагування, в порядку, встановленому законодавством».

2. *Обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності підприємств, установ та організацій у разі порушення ними екологічного законодавства*, що є важливим заходом реагування органів контролю на порушення екологічного законодавства, порядок здійснення якого визначено постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. Цей порядок визначає правові основи прийняття рішення обмеження, тимчасову заборону чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Діяльність підприємств, що здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, може бути: *обмежена* – на певний період (до виконання необхідних природоохоронних заходів) встановлюються зменшені обсяги викидів і скидів забруднюючих речовин і розміщення відходів в цілому по підприємству чи окремих його цехах (дільницях) і одиницях обладнання; *тимчасово заборонена (зупинена)* – до виконання необхідних природоохоронних заходів – зупиняється експлуатація підприємства чи окремих його цехів (дільниць) і одиниць обладнання; *припинена* – повністю припиняється експлуатація підприємства чи окремих його цехів (дільниць) і одиниць обладнання. При тимчасовій забороні (зупиненні) чи припиненні діяльності підприємств забороняються всі викиди і скиди забруднюючих речовин і розміщення відходів по підприємствах в цілому чи окремих їх цехах (дільницях) і одиницях обладнання.

⁹³ Ивакин В.И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. – М., 2001. –С.126.

Підставою для припинення діяльності підприємств є систематичне перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів та екологічних стандартів, що не можуть бути усунуті з технічних, економічних чи інших причин.

Не допускаються термінові тимчасова заборона (зупинення) чи припинення діяльності підприємства, якщо це може призвести до виникнення аварійної ситуації.

Можливість застосування такої санкції передбачена і спеціальним законодавством. Так, ст.14 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря» вказує на те, що діяльність, пов'язана з порушенням умов і вимог щодо викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів на нього, передбачених дозволами, може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена) або припинена.

Судова практика. Постановою Окружного адміністративного суду м.Києва від 10 березня 2010 р. було відмовлено в задоволенні позову щодо визнання протиправною бездіяльності Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, яка полягає в невиконанні повноважень, покладених на нього в межах його компетенції, встановленої ст.20 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища України», щодо внесення до Кабінету Міністрів України подання щодо припинення діяльності з надання земельних ділянок і будівництва на підставі рішення Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 370/1804 «Про затвердження Генерального плану міста Києва та проекту планування його приміської зони на період до 2020 року», прийнятого без позитивного висновку проекту цього генерального плану.

Підставою для відмови стало те, що внесення до Кабінету Міністрів України відповідного подання щодо припинення діяльності, якщо вона провадиться з порушенням правил, нормативів, норм з охорони навколишнього природного середовища, екологічної та радіаційної безпеки є правом позивача, а не його обов'язком.

3. Припинення права природокористування у випадках порушення природокористувачами норм, правил і інших вимог. Так, згідно зі ст. 27 ЗК України право користування земельною ділянкою чи її частиною припиняється у разі використання земельної ділянки способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки.

Ст.55 ВК України, передбачено, що право юридичних та фізичних осіб на спеціальне водокористування припиняється у разі порушення умов спеціального водокористування та охорони вод; систематичного невнесення збору в строки, визначені законодавством.

4. Позбавлення права природокористування, якщо подальше використання природних ресурсів може завдати шкоди навколишньому природному середовищу.

Згідно ст.27 КУпН, землевласники і землекористувачі можуть бути позбавлені права видобування корисних копалин місцевого значення, торфу і прісних підземних вод та права користування надрами для господарських і побутових потреб у разі порушення ними порядку і умов користування надрами на наданих їм у власність або користування земельних ділянках місцевими радами або іншими спеціально уповноваженими органами в порядку, передбаченому законодавством України.

5. Невідшкодування затрат, які порушник вклав у природний об'єкт за період самовільного використання. Так, згідно ст.99 ЛК України, самовільно зайняті земельні ділянки лісового фонду повертаються за їх належністю без відшкодування затрат, понесених за час незаконного користування ними. Приведення земельних ділянок лісового фонду у придатний для ведення лісового господарства стан,

включаючи знесення будівель і споруд, провадиться підприємствами, установами, організаціями і громадянами, які самовільно зайняли ці ділянки, або за їх рахунок.

6. *Покладення обов'язку на порушника провести роботи з відновлення порушеного об'єкта за власний кошт.* Так, постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1098 передбачено порядок визначення розміру збитків, завданих унаслідок не проведення робіт з рекультивациі порушених земель.

Норми спеціальної відповідальності за екологічні правопорушення, як бачимо, розпорошені у різних нормативно-правових актах. Спеціальна відповідальність застосовується у випадках, особливо передбачених законом, і з метою припинення порушень правил охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та вимог забезпечення екологічної безпеки.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Лекція 5. Правовий режим земель в Україні

1. *Об'єкти правового регулювання*
2. *Право землевикористання*
3. *Правове регулювання заходів з охорони земель*

1. Об'єкти правового регулювання

Україна має потужний потенціал земельних ресурсів. Із 60,3 млн. гектарів земель майже 70 відсотків (41,8 млн. гектарів) становлять сільськогосподарські, 17 відсотків (10,4 млн. гектарів) - лісові угіддя.

Земельні відносини завжди були й залишаються головною темою суспільного життя та найважливішим об'єктом правового регулювання. У Законі України від 21 грудня 2010 р. «Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» стан земельних ресурсів України характеризується як такий, що близький до критичного, а за період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, а й загострилася. Також констатується, що проблеми у сфері охорони земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, недосконалістю землевпорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, проведення освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади. Відповідно до такої поставленої стратегічної цілі як поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки, визначено завдання щодо охорони земель і ґрунтів: зменшення до 2020 року в середньому на 5-10 відсотків площ орних земель в областях шляхом виведення із складу орних земель схилів крутизною більш як 3 градуси, земель водоохоронних зон, консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь з подальшим їх залісненням у лісовій та лісостеповій зонах та залуженням у степовій зоні; забезпечення до 2015 року повного врахування природоохоронних вимог у процесі відведення земель для розміщення об'єктів промисловості, будівництва, енергетики, транспорту і зв'язку та під час вирішення питань щодо вилучення (викупу), надання, зміни цільового призначення земельних ділянок; розроблення і впровадження до 2020 року системи управління агроландшафтами лісомеліоративними методами на засадах сталого розвитку.

Земельні відносини – це самостійний вид суспільних відносин з приводу використання та охорони земель, які виступають, у першу чергу, як об'єкт природи, як засіб виробництва у сільському та лісовому господарстві, а також як територіальна база для розміщення різного роду матеріальних об'єктів.

Правове регулювання земельних відносин здійснюється насамперед Конституцією України, у якій закріплені основні засади регулювання цих відносин. Спеціальним законодавчим актом є ЗК України від 25 жовтня 2001 р. Він має вищу юридичну силу в регулюванні земельних відносин перед іншими нормативно-правовими актами (за винятком Конституції України). Правове регулювання земельних відносин здійснюється також іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Конституції та ЗК України, і в яких конкретизуються основні земельно-правові положення. У ч.2 ст.3 ЗК проведено розмежування земельного та спеціального екологічного законодавства при регулюванні земельних відносин. Земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються, в першу чергу, Земельним кодексом (ст.3). А нормативно-правові акти про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря застосовуються лише за умови, якщо вони не суперечать ЗК.

У ст.2 ЗК України земельні відносини визначені як «суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею». В основі законодавчого визначення земельних відносин лежать відносини земельної власності.

Проблема. Лише відносинами власності земельні відносини не вичерпуються. При цьому необхідно виходити з того, що для відносин, які виникають з приводу земель, - земельних відносин характерна наявність єдиних цілей і завдань: 1) забезпечення раціональності використання земель; 2) охорона земель; 3) забезпечення земельних прав і інтересів громадян і юридичних осіб.

До земельних відносин, які є предметом земельного права у юридичній літературі зазвичай відносять, крім уже згаданих відносин власності, відносини щодо інших речових прав на земельні ділянки (право постійного користування, право володіння, право користування (сервітут), емфітевзис, суперфіцій тощо); економічні земельні відносини (в сфері сплати земельного податку та орендної плати, оцінки тощо); земельні відносини щодо користування (оренди) земельними ділянками; відносини, пов'язані з управлінням земельними ресурсами; договірні земельні відносини, об'єктом яких виступають земельні ділянки; відносини з приводу захисту законних земельних прав і земельних інтересів громадян і юридичних осіб; відносини, пов'язані з відшкодуванням збитків і втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; організаційно-правові відносини в сфері охорони земель; охоронні земельні відносини; інші земельні відносини, пов'язані з використанням земель⁹⁴.

Земельні відносини завжди виникають між певними *суб'єктами*. Ними виступають громадяни, юридичні особи, територіальні громади, а також органи місцевого самоврядування, які уповноважені здійснювати правомочності розпорядження та управління землями комунальної власності, держава та органи державної влади, які уповноважені здійснювати правомочності розпорядження та управління землями державної власності тощо.

Серед *об'єктів земельних відносин* ЗК України виділяє: 1) землі в межах території України, 2) земельні ділянки — частини земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами (ст.79 ЗК), 3) права на земельні ділянки (Розділ III ЗК), 4) права на земельні частки (паї).

⁹⁴ Земельное право / Под ред. Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева, А.В. Бабанова и др. – М., 2006. –С. 8-11.

У ст.1 ЗК України дослівно відтворено положення про особливу правову охорону земель, передбачене ст.14 Конституції України, яка юридично закріпила об'єктивно існуючий постулат про те, що «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Запровадження цієї норми зумовлено особливим характером такого об'єкта як землі. Визначення «землі» як основного національного багатства означає, що вона має багатофункціональне призначення.

Слушною є думка Н.І.Титової про необхідність термінологічного уточнення назви самого об'єкта наукового дослідження, у зв'язку з чим необхідно розмежовувати поняття «земля» і «землі». «Земля» - це відокремлена від природного середовища працею людини частина (маса) речовини, частина матеріального світу, а не природного середовища. Земля в такому її розумінні може розглядатися як особливий різновид майна. Під поняттям же «землі» слід розуміти саме природний компонент, органічно вплетений в довкілля, взаємодіючий з водами, лісами та іншими природними ресурсами.⁹⁵ Об'єктом екологічних відносин виступають саме «землі».

Серед усього масиву земельного законодавства України визначення поняття «земель» міститься лише у ЗУ «Про охорону земель»⁹⁶ як поверхні суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею. Визначення поняття «землі» вміщене у ЗУ «Про охорону земель» фіксує переважно біологічні ознаки землі, однак цих ознак недостатньо для об'єктивного розуміння поняття «землі» в юридичному значенні.

Землі як об'єкт відносин, врегульованих екологічним правом, характеризуються певними особливостями: 1) обмеженість площ земель. Ця ознака визначається природним походженням земель і вказує на неможливість їх кількісної зміни; 2) локалізованість земель за місцем розташування: кожна окрема земельна ділянка знаходиться у строго визначеному географічному та геодезичному просторі; 3) землі є нерухомим об'єктом, тобто розташування земної поверхні в просторі є незмінним; 4) особливий засіб виробництва. Особливість ця обумовлюється тим, що землі – об'єкт навколишнього природного середовища і функціонують у виробництві саме у такій якості, при цьому незважаючи на участь у виробництві, не втрачають свого зв'язку із цим середовищем; 5) землі, володіючи ґрунтовим покривом з унікальною властивістю родючості (у сільському господарстві), виступають засобом вирощення сільськогосподарської продукції.

До земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами (ст.18 ЗК України). При визначенні поняття земель як об'єкту використання і охорони слід виходити з того, що землі за своїм господарським призначенням мають неоднаковий характер. Від господарського, економічного призначення земель та їх екологічної сутності значною мірою залежить їх правовий режим, згідно з яким і визначається поведінка людей щодо використання земель. Всі землі, які складають земельний фонд України, за цільовим призначенням поділяються на дев'ять категорій (ст.19 ЗК України):

1) *землі сільськогосподарського призначення* займають центральне місце у складі земель України. Землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва

⁹⁵ Титова Н.І. Землі як об'єкт правового регулювання // Право України.-1998.- № 4. - С.10.

⁹⁶ Відомості Верховної Ради України. — № 39.— 2—3.

сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей (ст.22 ЗК). Склад земель сільськогосподарського призначення зумовлений їх цільовим призначенням. Правове поняття цих земель включає також і характеристику їхньої юридичної структури. Дану категорію земель за юридично закріпленими способами їх використання ЗК поділяє на два види (ч.2 ст.22): земельні площі, які відповідно до природних властивостей, розташування і господарських потреб, використовуються для посівів сільськогосподарських культур і є засобом виробництва у рослинництві — сільськогосподарські угіддя; землі, які є територіальною базою, необхідною для організації сільськогосподарського виробництва і пов'язаних з ним видів діяльності — несільськогосподарські угіддя (ці землі виконують роль просторової бази, території, земельної площі, які використовуються для додаткових (поза рослинництвом та тваринництвом) сільськогосподарських та інших потреб. До них відносять господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, землі під господарськими будівлями і дворами, землі тимчасової консервації). ЗК поділяє землі сільськогосподарського призначення лише на дві зазначені категорії. Проте, він дає й інші структурні характеристики цих земель. Зокрема ЗК України вперше виділив «грунти земельних ділянок» в окремих і особливий об'єкт охорони (ст. 168).

NB. Поняття та особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення зумовлюють спеціальний суб'єктний склад права землевикористання.

Суб'єктами права сільськогосподарського землевикористання є лише ті особи, які мають спеціальну, тобто земельну правоздатність; вона виникає на підставі земельного законодавства. Загальним для всіх суб'єктів сільськогосподарського землевикористання є їх безпосередній зв'язок із сільськогосподарським виробництвом і ведення його переважно на ринкових товарних засадах. Землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються у користування: а) громадянам — для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва; б) сільськогосподарським підприємствам — для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; в) сільськогосподарським науково-дослідним установам та навчальним закладам, сільським професійно-технічним училищам та загальноосвітнім школам — для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства; г) несільськогосподарським підприємствам, установам та організаціям, релігійним організаціям і об'єднанням громадян — для ведення підсобного сільського господарства.

Одна з основних особливостей правового режиму земель сільськогосподарського призначення зафіксована у ст.23 ЗК України: «землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання», і розглядається як принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення.

Землі сільськогосподарського призначення не можуть передаватися у власність іноземним громадянам, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам.

2) *Землі житлової та громадської забудови* є самостійною категорією земель у складі земельного фонду України. Правовий режим земель житлової та громадської забудови визначається у земельному

законодавстві, яке встановлює загальні принципи регулювання земельних відносин щодо даної категорії земель. У містобудівному законодавстві відображаються особливості відносин, які складаються щодо використання земель житлової та громадської забудови і створення об'єктів нерухомості (будівель, споруд тощо) на них.

Основними правовими критеріями, за якими ці землі відмежовуються від інших категорій земель, є: 1) розташування цих земель у межах населених пунктів. 2) цільове призначення цих земель — для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування.

3) *Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення.* Землі природно-заповідного фонду — це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Основною рисою земель природно-заповідного фонду є те, що на них розташовані природні комплекси та об'єкти, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, і яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Ці землі мають особливий режим охорони, передбачений ст.162 ЗК. Ці землі вилучені рішенням органів державної влади чи органів місцевого самоврядування повністю чи частково з господарського використання та обігу і для них встановлений особливий режим.

Однією із ознак земель природно-заповідного фонду є чітка визначеність складу земель природно-заповідного фонду (ст.45 ЗК). Землі природно-заповідного фонду поділені на два види: земельні ділянки природних територій та об'єктів; земельні ділянки штучно створених об'єктів. Класифікація, яка міститься у цій нормі, відповідає наведеній у ст.3 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України». Встановлений спеціальний правовий порядок оголошення певної території об'єктом природно-заповідного фонду (Р.VII ЗУ «Про природно-заповідний фонд України»), відповідно, слід говорити і про спеціальний особливий порядок переведення земель до цієї категорії.

До земель іншого природоохоронного призначення належать земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність.

4) *Землі оздоровчого призначення* є однією із категорій складу земель України. До них належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей (ст.47 ЗК України).

5) До *земель рекреаційного призначення* належать землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів (ст.50 ЗК), зокрема земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації (ст.51 ЗК).

Законом України від 17 березня 2011 р. «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» передбачено введення мораторію строком на п'ять років на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах, а саме: земельних ділянок зелених зон і зелених насаджень; земельних ділянок об'єктів фізичної культури і спорту.

6) До *земель історико-культурного призначення* належать землі, на яких розташовані: історико-культурні заповідники, музеї-заповідники, меморіальні парки, меморіальні (цивільні та військові) кладовища, могили, історичні або меморіальні садиби, будинки, споруди і пам'ятні місця, пов'язані з історичними подіями; городища, кургани, давні поховання, пам'ятні скульптури та мегаліти, наскальні зображення, поля давніх битв, залишки фортець, військових таборів, поселень і стоянок, ділянки історичного культурного шару укріплень, виробництв, каналів, шляхів; архітектурні ансамблі і комплекси, історичні центри, квартали, площі, залишки стародавнього планування і забудови міст та інших населених пунктів, споруди цивільної, промислової, військової, культової архітектури, народного зодчества, садово-паркові комплекси, фонові забудова (ст.53 ЗК).

7) До *земель лісогосподарського призначення* належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства. Правовий режим цих земель встановлений як земельним, так і лісовим законодавством. До земель лісогосподарського призначення належать: 1) лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, тобто ділянки лісового фонду України з визначеними межами, виділені відповідно до ЛК для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі. Лісові ділянки можуть бути вкриті лісовою рослинністю, а також постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю (внаслідок неоднорідності лісових природних комплексів, лісогосподарської діяльності або стихійного лиха тощо). До не вкритих лісовою рослинністю лісових ділянок належать лісові ділянки, зайняті незімкнутими лісовими культурами, лісовими розсадниками і плантаціями, а також лісовими шляхами та просіками, лісовими протипожежними розривами, лісовими осушувальними канавами і дренажними системами; 2) нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства (ст.5 ЛК України). Закріплення у законодавстві такого поділу земель лісогосподарського призначення зумовлено різним цільовим призначенням двох зазначених видів земель. Лісові землі призначені для вирощування лісів, їх раціонального та ефективного використання і відтворення. Нелісові землі не тільки не вкриті лісами, але й не призначені для їх вирощування, а їхнє завдання — обслуговування потреб лісового господарства.

8) *Землі водного фонду* — окрема категорія земель України. До земель водного фонду України законодавством віднесені: землі, які безпосередньо вкриті водами (вони складають головну частину земель водного фонду). До таких земель належать лише земельні ділянки, які вкриті водами тривалу частину року; а також землі, що прилягають до водних об'єктів та використовуються для охорони вод від забруднення, засмічення, а також забезпечують задоволення лікувальних, оздоровчих, рекреаційних, курортних та ін. потреб населення.

До земель водного фонду належать землі, зайняті: 1) морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами, не зайнятими лісами (п.а ст.58 ЗК); 2) прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм (ст.60 ЗК, ст.88 ВК); 3) гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами (п.в ст.58 ЗК); 4) смугами відведення для гідротехнічних, інших водогосподарських споруд та каналів (ст.63 ЗК, ст.91 ВК); 5) береговими смугами водних шляхів (ст.64 ЗК, ст.92 ВК). Зазначений перелік є вичерпним. Такі елементи правової охорони вод як водоохоронні зони, прибережні захисні смуги і зони санітарної охорони встановлюються на береговій частині як річок, так і морів. Смуги відведення та берегові смуги водних шляхів встановлюються лише в межах територій, які визначені з метою збереження та захисту виключно річок від негативного впливу з берега.

Порядок користування землями водного фонду визначений постановою Кабінету Міністрів України від 13 травня 1996 р. № 502 та від 12 липня 2005 р. «Про Порядок видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду».

9) *Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення* (ст.65-77 ЗК України).

Проблема. Закон не містить визначення щодо земель «іншого призначення». Слід погодитися з А.М.Мірошніченко з приводу того, що правовий режим земель іншого призначення має загальні риси притаманні режиму земель промисловості, транспорту, зв'язку, оборони. Специфічні положення щодо окремих земель «іншого призначення» розкидані по численним нормативно-правовим актам.⁹⁷ Можливо до них можна віднести земельні ділянки, відведені для розміщення полігонів твердих побутових відходів.

Згідно із ст. 1 ЗУ «Про землеустрій» цільове призначення земельної ділянки передбачає використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку. Таким чином, цільове призначення позначає категорію земель, а використання земель передбачає внутрішню диференціацію земель (земельних ділянок) у межах категорії. Підтвердженням цього є положення п.5 ст. 20 ЗК «види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою».

Класифікацію видів цільового призначення (використання) земель у межах категорії земель затверджено наказом Держкомзему України від 23 липня 2010 р.

Процедура зміни цільового призначення земельної ділянки передбачена постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. «Про затвердження порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб».

Особливості правового режиму земель потрібно розглядати із урахуванням цільового призначення земель, належності їх певним суб'єктам і правомочностей цих суб'єктів, повноважень державних органів з управління землями та рис, притаманних цьому об'єкту навколишнього природного середовища.

⁹⁷ Мірошніченко А.М. Земельне право України. – К.: Правова єдність, 2009. – С.583.

2. Право землевикористання

Право землевикористання — це юридично забезпечена можливість отримання чи видобування корисних властивостей землі або доходів з відповідних земельних ділянок у процесі їх безпосередньої експлуатації з дотриманням відповідних правил їх охорони.

Сутність сучасного права землевикористання в екологічному аспекті полягає в тому, що воно повинно бути екологічно збалансованим і здійснюватися на певних принципах. Одним з таких принципів є поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва. Використання землі як територіального базису означає, що її експлуатація пов'язана із здійсненням будь-якої діяльності людини. Принцип використання землі як основного засобу виробництва стосується насамперед земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення. Відповідні правові приписи закріплені в гл.5 ЗК України.

Нарешті, принцип використання землі як природного ресурсу знайшов своє закріплення у ряді статей ЗК. Так, ст.19 за основним цільовим призначенням виокремлює самостійні категорії земель. ЗК (гл.7,8,9) закріплює правовий режим земель природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного призначення та деяких інших земель як об'єктів природи (наприклад, земель лісового та водного фондів тощо).

Сучасне землевикористання характеризується ще й тим, що при його здійсненні має бути реалізований принцип пріоритету вимог екологічної безпеки. Це один з найголовніших принципів еколого-правового регулювання.

Право землевикористання в багатьох випадках виступає обов'язковою основою здійснення інших видів природокористування. Так, наявність у суб'єкта прав на конкретну земельну ділянку згідно зі ст.95 ЗК створює можливість використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини (місцевого значення), торф, лісові угіддя, водні об'єкти, а також інші властивості землі. У цих випадках використання інших природних об'єктів здійснюється згідно з правовими приписами відповідних поресурсових кодексів і законів (наприклад, ст.23 КпН, ст.43 ВК України).

Право землевикористання — складна правова категорія, вона характеризується видовою різноманітністю. Класифікація цього права ґрунтується на суттєво важливих ознаках, які відбивають схожість або відмінність його окремих видів.

У ст.2 ЗК земельні відносини визначені як «суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею», тобто в основі законодавчого визначення земельних відносин лежать відносини земельної власності.

Ч.1 ст.78 ЗК визначає право власності на землю як «право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками». Таким чином, зміст відносин земельної власності традиційно розкривається через тріаду володіння, користування та розпорядження землями. При цьому володіння полягає, по-перше, у ставленні до земельної ділянки як до своєї; по-друге, у можливості фізичного доступу до земельної ділянки, адже власник має право незалежно від того, чи перебуває, наприклад, земельна ділянка у володінні та

користуванні іншої особи, здійснювати перевірку збереження стану земельної ділянки, яка, наприклад є об'єктом оренди; по-третє, у можливості не допускати на земельну ділянку третіх осіб.

Користування полягає у можливості вилучення із земельної ділянки корисних властивостей, а саме: у використанні земельної ділянки для власних потреб, потреб інших осіб, присвоєнні плодів та доходів тощо. Аналіз суб'єктивних прав власника дає підстави вважати, що користування полягає, зокрема, у самотійному господарюванні на землі, використанні у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі, можливості споруджувати на земельній ділянці жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди

Розпорядження земельною ділянкою передбачає можливість визначати юридичну долю зазначених об'єктів шляхом вчинення відповідних дій, наприклад, цивільних правочинів, а саме: дарування, купівля-продаж та ін.

Право власності в цивільно-правовій доктрині і законодавстві є основним речовим правом. У цьому розумінні право власності є абсолютним правом, вимагає поваги і утримання від посягань на нього від усіх інших членів суспільства і може діяти стосовно кожного із них. Однак, в теорії екологічного права прийнято враховувати соціальний аспект цієї проблеми, який полягає у виконанні землями соціальної функції, що має своїм проявом законодавче встановлення обмежень прав власників земельних ділянок в інтересах суспільства чи окремих осіб.

Закріплення у ЗК положення про те, що «право власності на землю гарантується» є відтворенням конституційного положення (ст.14 Конституції України) і передбачає обов'язок держави забезпечувати реалізацію прав на землю. Дана конституційна норма доповнюється положенням про те, що «це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону». Закріплення цього положення слід розуміти як одну із основних гарантій права власності на землі. Порядок та умови набуття, реалізації та захисту права власності на землі передбачено статтями 81-90, 116-121, 127-131, 152-157 ЗК.

Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності (ст.80-84 ЗК). Усі суб'єкти права власності є рівними перед законом. Суб'єктами права власності на землю є: а) громадяни та юридичні особи — на землі приватної власності; б) територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, — на землі комунальної власності; в) держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, — на землі державної власності.

Проблема. Ст.13 Конституції України передбачає, що «Земля є об'єктами права власності Українського народу». У ЗКУ така форма власності не виділена. У доктрині земельного права одностайності з цього питання не має.

Право постійного користування земельною ділянкою — це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку. Права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають: підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності, а також громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації та

релігійні організації України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності; публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування, утворене відповідно до ЗУ «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування».

Право оренди земельної ділянки — це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності (ст.1 ЗУ «Про оренду землі», ст.93 ЗК). Не підлягають передачі в оренду земельні ділянки, штучно створені у межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісгосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів.

Право земельного сервітуту — це право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ст.98 ЗК).

Право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (*емфітевзис*) — це право строкового, відчужуваного і спадкового володіння земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб за винагороду (ст.407 ЦК, ст.102-1 ЗК).

Право користування чужою земельною ділянкою для забудови (*суперфіцій*) — це право довгострокового, відчужуваного і спадкового володіння земельною ділянкою як будівельною площею за винагороду (ст.413 ЦК, ст.102-1 ЗК).

Статею 96 ЗК визначено коло *обов'язків землекористувачів* (переважно екологічного характеру), зокрема, землекористувачі зобов'язані: забезпечувати використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком випадків незаконної зміни рельєфу не власником такої земельної ділянки; додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля; своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату; не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем.

Власники та землекористувачі земельних ділянок повинні обирати такі способи використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, при яких власникам, землекористувачам сусідніх земельних ділянок завдається найменше незручностей (затінення, задимлення, неприємні запахи, шумове забруднення тощо) (у цьому згідно ст.103 ЗК полягає зміст добросусідства). Власники та землекористувачі земельних ділянок зобов'язані не використовувати земельні ділянки способами, які не дозволяють власникам, землекористувачам сусідніх земельних ділянок використовувати їх за цільовим призначенням (неприпустимий вплив).

Власники та землекористувачі земельних ділянок можуть вимагати припинення діяльності на сусідній земельній ділянці, здійснення якої може призвести до шкідливого впливу на здоров'я людей, тварин, на повітря, земельні ділянки та інше.

3. Правове регулювання заходів з охорони земель

Забезпечення належного стану земель пов'язане, у першу чергу, з їх охороною. Охорона земель є не локальною, а загальносуспільною справою, оскільки вона забезпечує інтереси не лише безпосередньо тих суб'єктів, які використовують землі, а всього суспільства. Від стану природних якостей земель безпосередньо залежить і стан інших об'єктів природи, всього довкілля, нарешті, життя і здоров'я людей.

У ст.4 ЗК України забезпечення раціонального використання та охорони земель заявлені як самостійна мета правового регулювання земельних відносин, а у ст.5 ЗК — один з найважливіших принципів земельного законодавства.

Землі можуть охоронятися як у комплексі з іншими природними ресурсами (наприклад, в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду), так і як окремий складовий елемент навколишнього природного середовища. У другому випадку питання охорони цього природного об'єкта врегульовано земельним законодавством. Зокрема, ЗК України присвячує охороні земель спеціальний розділ, правові приписи якого знайшли свій розвиток та реалізацію в ЗУ від 19 червня 2003 р. «Про охорону земель».

Охорона земель — система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісгосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст.162 ЗК, ст.1 ЗУ «Про охорону земель», ст.1 ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель»⁹⁸).

Проблема. ЗУ «Про охорону земель» виділяє систему заходів у галузі охорони земель, яка включає: 1) державну комплексну систему спостережень, яка включає топографо-геодезичні, картографічні, ґрунтові, агрохімічні, радіологічні та інші обстеження і розвідування стану земель і ґрунтів, їх моніторинг; 2) розробку загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель; 3) створення екологічної мережі; 4) здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель (ці види районування (зонування) земель включають: поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки; установлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони); визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу; установлення в межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель або ґрунтів з урахуванням їх геоморфологічних, природно-кліматичних, ґрунтових, протиерозійних та інших особливостей відповідно до екологічного району (зони). Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 681 затверджено Порядок здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель); 5) економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів. Держава здійснює економічне стимулювання заходів щодо охорони

⁹⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39.

та використання земель і підвищення родючості ґрунтів землевласниками та землекористувачами шляхом: надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель; звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою; компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земель; застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення. Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 28 грудня 1996 р. № 126 затверджені Методичні рекомендації щодо економічного стимулювання суб'єктів землекористування за діяльність, пов'язану з охороною земель, та встановлення плати за погіршення природних властивостей угідь; 6) стандартизацію і нормування, які здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

На жаль, класифікація регулятивного значення не має.

Ст 35 ЗУ «Про охорону земель» встановлені вимоги до власників і користувачів земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності, зокрема: дотримуватися вимог земельного та природоохоронного законодавства України; проводити на земельних ділянках господарську діяльність способами, які не завдають шкідливого впливу на стан земель та родючість ґрунтів; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі на основі застосування екологічнобезпечних технологій обробітку і техніки, здійснення інших заходів, які зменшують негативний вплив на ґрунти, запобігають безповоротній втраті гумусу, поживних елементів тощо; дотримуватися стандартів, нормативів при здійсненні протиерозійних, агротехнічних, агрохімічних, меліоративних та інших заходів, пов'язаних з охороною земель, збереженням і підвищенням родючості ґрунтів; надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування відомості про застосування пестицидів та агрохімікатів; сприяти систематичному проведенню вишукувальних, обстежувальних, розвідувальних робіт за станом земель, динамікою родючості ґрунтів; своєчасно інформувати відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування щодо стану, деградації та забруднення земельних ділянок; забезпечувати додержання встановленого законодавством України режиму використання земель, що підлягають особливій охороні; забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням та дотримуватися встановлених обмежень (обтяжень) на земельну ділянку; забезпечувати захист земель від ерозії, виснаження, забруднення, засмічення, засолення, осолонцювання, підкислення, перезволоження, підтоплення, заростання бур'янами, чагарниками і дрібноліссям; уживати заходів щодо запобігання негативному і екологонебезпечному впливу на земельні ділянки та ліквідації наслідків цього впливу.

Підприємства, установи та організації при проведенні меліорації земель зобов'язані здійснювати заходи, спрямовані на запобігання підтопленню, заболоченню, засоленню, забрудненню ґрунтів, вітровій і водній ерозії меліорованих земель, їх деградації, погіршенню стану водних об'єктів. Порядок здійснення будівництва, експлуатації та забезпечення екологічної безпеки при проведенні меліорації земель встановлюється ЗУ «Про меліорацію земель».

Окрема група заходів з охорони земель передбачена при веденні лісового та водного господарства, при спорудженні та експлуатації лінійних інженерних споруд (ст.41,42,44 ЗУ «Про охорону земель»).

У законодавстві особливо наголошується на охороні земель і ґрунтів від забруднення небезпечними речовинами та відходами. Відповідно до ст.45 ЗУ «Про охорону земель», господарська та інша діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад установлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин, забороняється. При здійсненні господарської діяльності, пов'язаної із зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням і захороненням відходів, забезпечуються: виконання заходів щодо запобігання або зменшення обсягів утворення відходів та екологічно безпечне поводження з ними; максимальне збереження ґрунтового покриву на основі обраного оптимального варіанта територіального розміщення об'єктів поводження з відходами; зняття родючого шару ґрунту, його складування, збереження та використання при рекультивації земель, покращенні малопродуктивних земель і благоустрої населених пунктів; запобігання негативному впливу об'єктів поводження з відходами, що використовуються для збирання, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів на ґрунтовий покрив прилеглих територій; рекультивація земельних ділянок після ліквідації об'єктів поводження з відходами. Підприємства, установи та організації, а також громадяни, діяльність яких пов'язана з накопиченням відходів, зобов'язані забезпечувати своєчасне вивезення таких відходів на спеціальні об'єкти, що використовуються для їх збирання, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення.

Забороняється несанкціоноване скидання і розміщення відходів у підземних горизонтах, на території міст та інших населених пунктів, на землях природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, у межах водоохоронних зон та зон санітарної охорони водних об'єктів, в інших місцях, що може створювати небезпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людини. У районах можливого забруднення земель небезпечними відходами, у тому числі аварійними, викидами від стаціонарних і пересувних джерел за рішенням місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування проводяться постійні або періодичні обстеження хімічного складу ґрунтів з метою виявлення та визначення їх негативного впливу на здоров'я людини, а також окремих видів природних ресурсів і довкілля в цілому. Розміщення, збирання, зберігання, оброблення, утилізація та видалення, знешкодження і захоронення відходів здійснюються відповідно до вимог ЗУ «Про відходи».

Окрему групу заходів становить охорона земель від ерозії та зсувів. Використання ерозійно- та зсувонебезпечних земельних ділянок дозволяється за умови вжиття заходів щодо їх протиерозійного і протизсувного захисту, передбачених законодавством України.

Територіальний розвиток житлової та громадської забудови в межах населених пунктів, а також спорудження об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури здійснюються з урахуванням вимог раціонального використання земель. Розміщення і будівництво об'єктів житлово-комунального, промислового, транспортного, іншого призначення здійснюються відповідно до затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та проектів цих об'єктів. Збудова земельних ділянок, що надаються для містобудівних потреб, здійснюється після виникнення права власності чи користування, у тому числі на умовах оренди, земельною ділянкою, у порядку, передбаченому законом. Визначення

територій і вибір земель для містобудівних потреб та спорудження конкретних об'єктів здійснюються на підставі затвердженої містобудівної документації, документації із землеустрою, схем планування територій переважно на землях несільськогосподарського призначення. При здійсненні містобудівної діяльності передбачаються заходи щодо: максимального збереження площі земельних ділянок з ґрунтовим і рослинним покривом; зняття та складування у визначених місцях родючого шару ґрунту з наступним використанням його для поліпшення малопродуктивних угідь, рекультивації земель та благоустрою населених пунктів і промислових зон; недопущення порушення гідрологічного режиму земельних ділянок; дотримання екологічних вимог, установлених законодавством України, при проектуванні, розміщенні та будівництві об'єктів.

При розміщенні, проектуванні, будівництві та введенні в дію нових і реконструйованих об'єктів, застосуванні нових технічних засобів і технологій, які справляють негативний вплив на екологічний стан, передбачаються заходи щодо запобігання небезпечним екологічним і санітарно-гігієнічним наслідкам, раціонального використання та охорони земель. Розміщення об'єктів, які справляють негативний вплив на екологічний стан і якість земельних ресурсів, проводиться з урахуванням результатів інтегральної оцінки цього впливу і розробки відповідних заходів щодо запобігання небезпечним екологічним і санітарно-гігієнічним наслідкам та раціонального використання і охорони земель лише після проведення державної екологічної експертизи в порядку, визначеному законом.

Важливими заходами з охорони та відновлення земель є консервація та рекультивація.

Консервації підлягають деградовані та малопродуктивні землі, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, а також техногенно забруднені земельні ділянки, на яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я.

Рекультивації підлягають землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та в гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт.

При проведенні гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриву, відокремлена ґрунтова маса підлягає зняттю, складуванню, збереженню та перенесенню на порушені або малопродуктивні земельні ділянки відповідно до робочих проектів з рекультивації порушених земель та підвищення родючості ґрунтів. Порядок видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок затверджено наказом Держкомзему України від 4 січня 2005 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. затверджено Методику визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу.

Вивезення ґрунтової маси за межі території України, крім зразків для проведення наукових досліджень, забороняється (ст.53 Закону).

Особливе значення у забезпеченні охорони земель має *юридична відповідальність* за порушення земельного законодавства. Ст. 211 ЗК України визначені такі види порушень земельного законодавства: а)

укладення угод з порушенням земельного законодавства; б) самовільне зайняття земельних ділянок (будь-які дії особи, які свідчать про фактичне використання не наданої їй земельної ділянки чи намір використовувати земельну ділянку до встановлення її меж у натурі (на місцевості), до одержання документа, що посвідчує право на неї, та до його державної реєстрації); в) псування сільськогосподарських угідь та інших земель (порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість); їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами (накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін); г) розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель (добування корисних копалин, будівництво очисних споруд, меліоративних систем та інших об'єктів з порушеннями вимог земельного законодавства України, затвердженої документації із землеустрою, що призводять до ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, псування і забруднення земель, засмічення відходами та інших негативних процесів на тій чи іншій земельній ділянці, а також на суміжних земельних ділянках, що викликає необхідність встановлення обмежень (обтяжень) використання цих земель); г) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням (невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням - невикористання земельної ділянки, крім реалізації науково обґрунтованих проектних рішень, або фактичне використання земельної ділянки, яке не відповідає її цільовому призначенню, встановленому при передачі земельної ділянки у власність чи наданні в користування, в тому числі в оренду, а також недодержання режиму використання земельної ділянки або її частини в разі встановлення обмежень (обтяжень)); д) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням. Суб'єктом даного правопорушення може бути будь-яка особа, яка отримала земельну ділянку у тимчасове користування для проведення дослідницьких чи інших потреб (ст.97 ЗКУ); е) знищення межових знаків (дії громадян, які призвели до втрати в натурі (на місцевості) меж земельної ділянки, внаслідок чого виникає потреба у проведенні додаткових геодезичних робіт з їх відновлення (ст.108,109 ЗКУ); є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; ж) непроведення рекультивациі порушених земель (невиконання комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою (ст.166 ЗКУ); з) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень (дії громадян чи посадових осіб, які призводять до часткового або повного пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд чи захисних насаджень, погіршення їх технічного стану, внаслідок чого виникає потреба у

проведенні додаткових робіт, пов'язаних із захистом земель від водної та вітрової ерозій, інших негативних процесів); и) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту (невиконання або неякісне виконання обов'язкових заходів, передбачених затвердженою відповідно до законодавства проектною документацією, щодо знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту, що призвело до його псування чи знищення (ст.168 ЗКУ); і) самовільне відхилення від проектів землеустрою (ст.186 ЗКУ); ї) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них (ст.202 ЗКУ); й) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок.

За перераховані порушення громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства.

Цивільна відповідальність настає у разі заподіяння шкоди охоронюваним землям, правам і інтересам власників землі, землекористувачів, незалежно від притягнення винних до інших видів відповідальності.

Правові підстави й порядок відшкодування збитків власникам землі й землекористувачам визначаються нормами ЗК України (зокрема, ст.97,101,146,147,152,155,156,211), а також цивільного законодавства. За загальним правилом, встановленим ст.22 ЦК України, особа, якій завдано збитків у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування. Збитки відшкодовуються у повному обсязі, якщо договором або законом не передбачено відшкодування у меншому або більшому розмірі. ЦК передбачає і відшкодування розміру упущеної вигоди.

Однак слід відрізнити цивільну відповідальність за шкоду, що є прямим наслідком порушення земельного законодавства від економічної відповідальності за правомірну шкоду, викликану об'єктивними причинами, і яка підлягає відшкодуванню лише у випадках, спеціально передбачених законом (ст.146-147 ЗК України). Аналіз норм чинного земельного законодавства України дозволяє визначити наступні види збитків, що мають бути відшкодовані в установленому законом порядку суб'єктам права приватної власності на землю, постійним землекористувачам та орендарям: при вилученні земельних ділянок з користування орендарів чи постійних користувачів; у разі викупу земельних ділянок у їх власників для інших фізичних чи юридичних осіб; в разі викупу земельних ділянок для суспільних потреб; в разі примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності; в разі правомірного тимчасового зайняття земельної ділянки для проведення розвідувальних та інших невідкладних робіт; при встановленні обмежень щодо земельної ділянки; внаслідок невиконання заходів щодо підвищення родючості ґрунтів та приведення сільськогосподарських угідь у придатний для використання стан; що виникають із деліктних зобов'язань.

Ст. 156 ЗК визначає правові підстави для відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам. Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993р.

Порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди, завданої державі юридичними особами та громадянами в процесі їхньої діяльності через забруднення земель хімічними речовинами, їх засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, і поширюється на всі землі, незалежно від форм їх власності передбачений Методикою визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням

земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затв. наказом Мінекобезпеки від 27 жовтня 1997 р. № 171.

ЗК передбачається, що незалежно від відшкодування збитків повинні бути відшкодовані втрати. Правовий інститут відшкодування втрат передбачений законодавством лише стосовно земель сільськогосподарського і лісгосподарського призначення, і основним призначенням його є забезпечення раціонального використання і охорони цих земель, а також компенсація суспільству негативних наслідків соціально-економічного та екологічного характеру внаслідок скорочення площ використовуваних земель та пов'язаних з цим втрат у навколишньому природному середовищі. Втрати передбачають негативні наслідки, в першу чергу, для всього земельного фонду України, а також для власників земельних ділянок та землекористувачів.

До втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва належать: а) втрати сільськогосподарських угідь (рілля, сіножаті, багаторічні насадження, пасовища та перелogi); б) втрати лісових земель та чагарників; в) втрати, завдані обмеженням у землекористуванні; г) втрати, завдані погіршенням земель.

Підставами відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва виступають: по-перше, неможливість використання за цільовим призначенням, як основного засобу виробництва у сільському та лісовому господарстві, сільськогосподарських угідь, лісових земель та ділянок під чагарниками, у зв'язку із їх вилученням (викупом) для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом (це вилучення може відбуватися переважно з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб у порядку, передбаченому ст.ст.146-151 ЗК). У даному разі не йдеться про правопорушення, а отже відшкодування втрат не має характеру юридичної санкції; по-друге, неможливість використання даних земель у повному обсязі внаслідок обмежень прав власників земельних ділянок та землекористувачів, відповідно до гл.18 ЗК; по-третє, неможливість використання вказаних земель за цільовим призначенням в результаті погіршення якості угідь, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави; по-четверте, неможливість використання у зв'язку із виключенням сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон, відповідно до ст.112-115 ЗК. Таким чином, втрати відшкодовуються як за правомірні дії, так і за правопорушення земельно-екологічного характеру.

Втрати відшкодовуються тими особами, на користь яких здійснено вилучення чи викуп земель, встановлено обмеження землекористування, охоронні та захисні зони. Розміри втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, визначаються за нормативами згідно з додатком, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р.

Лекція 6. Правовий режим надр в Україні

- 1. Об'єкти правового регулювання*
- 2. Право власності на надра і право користування надрами*
- 3. Правове регулювання заходів з охорони надр*

1. Об'єкти правового регулювання

Неможливо уявити науково-технічний прогрес і навіть збереження завоювань сучасної цивілізації без застосування корисних копалин. Будь-яка галузь народного господарства використовує добути у надрах мінеральну сировину чи отриманні з нього матеріали. Академік В.І.Вернадський підрахував, що на світанку своєї свідомої діяльності людина використовувала 19 хімічних елементів та їх сполук, у XVIII ст. - 28, на початку XX ст. - 59. На сьогодні людство застосовує практично усі елементи періодичної таблиці Д.І.Менделєєва і тисячі хімічних сполук.

Запаси мінеральної сировини на нашій планеті величезні. Разом з тим не слід забувати, що запаси мінеральної сировини не безмежні і піддаються точному обліку. До того ж характерна особливість корисних копалин, що відрізняє їх від рослин, тварин і ін. елементів природи, складає їх невідтворюваність. Все частіше з'являються повідомлення про можливу енергетичну кризу. Протягом всієї історії людства експлуатація надр постійно посилювалась. Приблизно кожні 15-18 років світовий обсяг добування корисних копалин збільшується вдвічі. У сучасний період щорічно з надр землі видобувають близько 120 млрд. тонн руди та інших корисних копалин.

Ці обставини є фактором, що примушує до розумного відношення до вмісту надр.

Екологічна функція надр виражається в тому, що вони служать справжнім фундаментом земної поверхні, впливаючи на навколишнє природне середовище. Економічне значення надр визначається наявністю запасів корисних копалин, енергетичних ресурсів та ін. Крім того, надра містять запаси мінеральних і лікувальних вод та ін. речовин, які використовують для лікування, а також пам'ятки природи, культури та історії. В цьому полягає їх культурно-оздоровча функція.

Надра — це природний об'єкт, який охороняється законом і є складовою частиною природного середовища. Правову основу надрового законодавства складають: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодекс України про надра (далі — КУпН) від 27 липня 1994 р., Гірничий Закон України⁹⁹, та інші акти законодавства, що регулюють гірничі правовідносини.

Законодавство України виділяє в якості об'єкта правової охорони частину земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння, тобто *надра*.

В Україні ведеться державний облік надр і корисних копалин. Відповідно до ст.5 КУпН, *Державний фонд надр* включає як ділянки надр, що використовуються, так і ділянки надр не залучені до використання, в т.ч. континентального шельфу і виключної морської економічної зони. Усі родовища корисних копалин, у тому числі *техногенні* (місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення), з запасами оціненими як промислові, становлять *державний фонд родовищ корисних копалин*.

⁹⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 50.

NB. Не слід ототожнювати надра з корисними копалинами. Корисні копалини — це природні мінеральні утворення органічного і неорганічного походження у надрах, на поверхні землі, у джерелах вод та газів, на дні водоймищ, а також техногенні мінеральні утворення в місцях видалення відходів виробництва та втрат продуктів переробки мінеральної сировини, придатні для промислового використання (п.2 постанови Кабінету Міністрів України від 5 травня 1997 р. «Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр»¹⁰⁰). Надра — ширше поняття, до них належить також підземна порожнина, де раніше була порода, так звані горні виробітки, які використовуються для розташування підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Проте, визначальною частиною надр є родовища.

Згідно зі ст.5 ч.2 КУпН, *родовища корисних копалин* — це нагромадження мінеральних речовин в надрах, на поверхні землі, в джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю, та умовами залягання придатні для промислового використання. Всі корисні копалини поділяються на загальнодержавного і місцевого значення, перелік яких затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 р.

2. Право власності на надра і право користування надрами

Згідно статті 4 КпН «Власність на надра», надра є виключною власністю Українського народу і надаються тільки у користування. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності народу України на надра, є недійсними. Народ України здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Республіки АРК і місцеві Ради. Окремі повноваження щодо розпорядження надрами законодавством України можуть надаватися відповідним органам державної виконавчої влади.

Похідним від права виключної власності Українського народу на надра є право користування надрами. Воно має яскраво виражений цільовий характер, оскільки при наданні ділянок надр у користування обов'язково вказується конкретна мета, з якою вони повинні використовуватися та для якої мети вони надаються.

Право користування надрами — важливий, самостійний правовий інститут надрової підгалузі екологічного права. Оскільки воно виступає похідним від права власності народу України на надра, то будь-яка господарська або інша діяльність в надрах правомірно вчиняється тільки з дозволу державних органів, через які народ реалізує своє право власності на надра. Ця воля проявляється в різних формах, внаслідок чого право користування надрами не виникає, не змінюється, не припиняється без певної участі державних органів.

Класифікація права користування надрами здійснюється на основі різних ознак: цільового призначення, характеру надр, суб'єктивного складу, строків здійснення права, підстави виникнення права користування надрами та ін.

¹⁰⁰ Офіційний вісник України. – 1997. - № 19.

За *цільовим призначенням* (основна класифікаційна ознака) надра надаються у користування для:

1) геологічного вивчення, в т.ч. дослідно-промислової розробки корисних копалин загальнодержавного значення. Геологічне вивчення надр здійснюється з метою одержання даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявлення і оцінки корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з'ясування гірничо-технічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Порядок організації та виконання дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення затверджений наказом Мінекоресурсів України від 3 березня 2003 р.¹⁰¹, а також визначається Інструкцією про порядок державної реєстрації та обліку робіт з геологічного вивчення надр, затв. наказом Держкомгеології від 15 лютого 2000р.¹⁰²;

2) видобування корисних копалин. З метою запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам інтенсивного видобутку корисних копалин установлюються квоти на видобуток окремих видів корисних копалин. Порядок установлення квот на видобуток корисних копалин затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 1994 р.¹⁰³ Також розроблена Методика визначення загального розрахункового обсягу видобутку корисних копалин, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 1997 р.¹⁰⁴.

Проблема. Дискусійним є питання стосовно того чи видобування підземних вод є видом діяльності з видобування корисних копалин. Дискусія щодо того, якому режиму мають підпорядковуватися підземні води - режиму надр чи режиму вод, відбувалася ще в радянській юридичній науці. При цьому висловлювалися кардинально різні точки зору. Для сучасної юридичної науки характерним є підхід, за якого, з одного боку, підземні води не входять до поняття «корисні копалини», але одночасно визнаються ресурсами надр.

Аналіз законодавчих актів України свідчить, що діяльність з видобування підземних вод підпадає під подвійне правове регулювання. Результатом неоднозначного підходу до регулювання видобутку підземних вод стало те, що для його здійснення законодавчо закріплюється необхідність отримання двох окремих дозволів – на користування надрами та користування водами. У листі Державного комітету водного господарства України № 3837/9/11-10 від 16 серпня 2010 р. вказується, що спеціальний дозвіл на користування надрами дає право на видобування підземних вод, а дозвіл на спеціальне водокористування - право на їх використання.

3) будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у т.ч. для підземного зберігання нафти газу, та ін. речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;

4) створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне та ін. значення;

5) виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції

б) задоволення інших потреб.

¹⁰¹ Офіційний вісник України. – 2003. - № 21.

¹⁰² Офіційний вісник України. – 2000. - № 16.

¹⁰³ ЗП України.- 1995.- № 3.- Ст.54.

¹⁰⁴ Офіційний вісник України.- 1997.- №41.-Ст.41.

Така класифікація права користування надрами є найбільш прийнятною, оскільки здійснюється на основі одного з провідних принципів екологічного права — використання природних ресурсів за цільовим призначенням.

КУпН не містить вичерпного переліку видів користування надрами.

Ст.15 КпН розрізняє види користування надрами за строком, на який надається дозвіл для здійснення дій із надрами. Користування надрами може бути: строковим (короткострокове (до 5 років) і довгостроковим (до 50 років). У разі необхідності строки тимчасового користування надрами може бути продовжено); постійним (безстроковим) (користування надрами без заделегідь встановленого строку). Перебіг строку користування надрами починається з дня одержання спеціального дозволу на користування надрами, якщо в ньому не передбачено інше, а в разі укладення угоди про розподіл продукції - з дня, зазначеного в такій угоді. (ст.15 КпН).

Користувачами надр, тобто суб'єктами права користування надрами можуть бути підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземні юридичні особи та громадяни (ст.13 КпН). *Суб'єктами, яким надаються спеціальні дозволи на користування надрами у межах конкретних ділянок* виступають спеціалізовані підприємства, установи, організації, та громадяни, які мають відповідну кваліфікацію, матеріально-технічні та економічні можливості для користування надрами. Таким чином, суб'єктами права користування надрами в Україні визнається коло осіб, які у встановленому законом порядку набули право користування надрами і несуть у зв'язку з цим відповідні права і обов'язки щодо раціонального використання надр та їх охорони.

Об'єктами права користування надрами виступають конкретні юридично відокремлені (визначені) ділянки надр, закріплені на праві користування за певними суб'єктами.

Зміст права користування надрами складають права і обов'язки, які встановлені законодавством України про надра для суб'єктів права користування надрами щодо наданих їм ділянок надр. Всім суб'єктам права користування надрами надані такі основні повноваження: здійснювати на наданій їм ділянці надр геологічне вивчення, комплексну розробку родовищ корисних копалин та інші роботи згідно з умовами спеціального дозволу; розпоряджатися видобутими корисними копалинами, якщо інше не передбачено законодавством або умовами спеціального дозволу; здійснювати на умовах спеціального дозволу консервацію наданого в користування родовища корисних копалин або його частини; право на першочергове продовження строку тимчасового користування надрами.

До основних обов'язків користувачів надр згідно із ст.24 КУпН України належать: використання надр відповідно до цілей, для яких їх було надано; забезпечення повноти геологічного вивчення, раціонального, комплексного використання та охорони надр; забезпечення безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища; приведення земельних ділянок, порушених при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві; виконання інших вимог щодо користування надрами, встановлених чинним законодавством України.

Право користування надрами *виникає і змінюється* в результаті певних дій, що вчиняються суб'єктами даного права і компетентними органами в рамках своєї компетенції. Такі дії мають юридичне значення і проводяться у встановленому порядку. Їх зміст залежить від характеру корисних копалин

(загальнодержавного і місцевого значення), мети використання вказаних корисних копалин, порядку оформлення виникнення або зміни права користування надрами і інших факторів (наприклад, державна реєстрація та облік робіт з метою геологічного вивчення).

За загальним правилом надання надр у користування здійснюється у дозвільному порядку. Надання спеціальних дозволів на користування надрами, крім випадків користування надрами на умовах угод про розподіл продукції, укладених відповідно до ЗУ «Про угоди про розподіл продукції», здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби. Надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, провадиться в порядку встановленому земельним законодавством України. Земельні ділянки для користування надрами надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів на користування надрами чи гірничих відводів.

Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами визначається постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р.

Спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр (Держгеонадрами) або Радою міністрів АРК щодо розробки родовищ корисних копалин місцевого значення на території АРК. Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлюються Кабінетом Міністрів України (Постанова від 30 травня 2011 р.).

На кожний вид користування надрами в межах конкретної ділянки Держгеонадра надає окремий дозвіл.

Дозвіл на видобування корисних копалин (промислому розробку їх родовищ) надається після проведення експертизи та оцінки розвіданих запасів корисних копалин в установленому порядку чи апробації прогнозних (перспективних) ресурсів корисних копалин місцевого значення Державною комісією України по запасах корисних копалин за умови подальшого затвердження нею таких запасів. Порядок проведення державної експертизи та оцінка запасів корисних копалин здійснюються відповідно до Положення, затв. постановою Кабінету Міністрів України в ред. від 4 жовтня 2000 р.¹⁰⁵).

Строк дії дозволу обчислюється з дня його реєстрації, якщо в ньому не передбачено інше.

Надання надр у користування, за винятком надання надр на умовах угод про розподіл продукції, погоджується заявником з: Радою міністрів АРК, відповідними обласними, Київською і Севастопольською міськими радами - на користування ділянками надр з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, а також для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; відповідними районними, міськими, селищними, сільськими радами - на користування ділянками надр, що містять корисні копалини місцевого значення; Мінприроди - на всі види користування надрами; Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України - на геологічне вивчення з дослідно-промисловою розробкою та видобування, а також для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, і для створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе

¹⁰⁵Офіційний вісник України. – 2000. - № 40.

наукове, культурне, рекреаційно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо).

Власник спеціального дозволу на користування надрами не може дарувати, продавати або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як вклад у спільну діяльність.

Спеціальні дозволи на геологічне вивчення та видобування корисних копалин, включених до переліку стратегічно важливих корисних копалин, надаються Державною службою геології та надр відповідно до висновку Міжвідомчої комісії з питань надрокористування згідно з порядком, визначеним постановою Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 р.

Статтею 17 КУпН передбачено одержання акта про надання гірничого відводу. Порядок надання гірничого відводу регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995р. «Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів». Це Положення встановлює порядок надання гірничих відводів (частини надр) користувачам на території України для розробки родовищ твердих, рідких та газоподібних корисних копалин, а також будівництва і експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі на континентальному шельфі та у виключній (морській) економічній зоні.

Гірничим відводом є частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Користування надрами за межами гірничого відводу забороняється. Надра в межах гірничого відводу повинні використовуватися відповідно до цілей, для яких їх було надано.

Гірничі відводи можуть надаватися підприємствам і громадянам лише за наявності у них спеціального дозволу на користування ділянкою надр, а також затвердженого у встановленому порядку проекту розробки родовища корисних копалин або будівництва гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, не пов'язаної з видобуванням корисних копалин.

Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, надаються Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України, крім випадків, передбачених КУпН. Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення надаються Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими Радами і підлягають реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.

Гірничий відвід на розробку родовища корисних копалин або його частини надається за умови, що запаси корисних копалин родовища та компонентів у них пройшли експертизу і одержали оцінку Державної комісії по запасах корисних копалин.

Надання гірничого відводу оформлюється актом, а також надписом у верхньому правому куті копії топографічного плану.

Користування надрами здійснюється *без надання гірничого відводу чи спеціального дозволу у*

випадках, передбачених КУпН, зокрема:

1) для геологічного вивчення, в тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, надра надаються у користування без надання гірничого відводу після одержання спеціального дозволу на геологічне вивчення надр (ст.20);

2) для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу надаються без надання гірничого відводу на підставі спеціальних дозволів, що видаються після попереднього погодження з Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя (ст.21);

3) землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів, підземні води для власних господарсько-побутових потреб, нецентралізованого та централізованого (крім виробництва фасованої питної води) господарсько-питного водопостачання, за умови що продуктивність водозаборів підземних вод не перевищує 300 кубічних метрів на добу та використовувати надра для господарських і побутових потреб. (ст.23).

Видобування корисних копалин місцевого значення і торфу з застосуванням спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища, погоджується з місцевими радами, Радою міністрів АРК та обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. (ч.2 ст.23 КУпН).

Користування надрами є *платним*. Плата за користування надрами справляється у вигляді: плати за користування надрами для видобування корисних копалин; плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; збори за видачу спеціального дозволу. Плата за користування надрами та рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат встановлюються Податковим кодексом України.

3. Правове регулювання заходів з охорони надр

У широкому розумінні правові приписи, спрямовані на охорону надр, містяться в багатьох розділах КпН, але спеціальний розділ (ст.56-59) виокремлює ті заходи, які забезпечують охорону надр. Виокремлення вказаних правових норм у спеціальний розділ виправдано тим, що в ньому відображені основні вимоги в галузі охорони надр. У зв'язку з тим, що надра, на відміну від інших природних об'єктів, практично не можна поновити, виникає необхідність у запровадженні особливих вимог, що сприяють їх раціональному використанню та охороні.

Правова охорона надр здійснюється на основі видання і застосування правових норм, які передбачають заходи охорони і раціонального використання надр, попереджують вичерпання мінеральних ресурсів, забруднення надр шкідливими відходами та ін. речовинами, шкідливий вплив надр на

навколишнє природне середовище в інтересах задоволення потреб народного господарства і населення та забезпечення якості навколишнього природного середовища.

Найпершим кроком до забезпечення охорони надр є їх геологічне вивчення, яке передбачає одержання даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявлення і оцінку корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з'ясування гірничотехнічних та інших умов розробки родовищ і використання надр для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Важливою передумовою забезпечення охорони надр є їх раціональне використання. Корисні копалини повинні видобуватися у місцях залягання якомога повніше, з найменшими витратами, має забезпечуватися їх господарське використання підприємствами, організаціями, установами і громадянами.

Основними вимогами в галузі охорони надр є:

- 1) забезпечення належного правового регулювання охорони надр;
- 2) додержання встановленого порядку надання надр у користування;
- 3) раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів;
- 4) недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд;
- 5) охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на їх якість і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку;
- 6) запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законом порядку використання цих площ для інших цілей;
- 7) запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, схованні шкідливих речовин і відходів виробництва, скидаванні стічних вод;
- 8) додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища.

Зазначені вимоги є складовою частиною компетенції вищих і місцевих органів державної влади і управління у галузі регулювання надрових відносин, а також частиною прав та обов'язків суб'єктів права користування надрами.

Охороні надр сприяють передбачені законодавством обмеження, тимчасова заборона або припинення користування надрами в разі порушення відповідних вимог.

Одним із заходів охорони надр є заборона проектування і будівництва населених пунктів, промислових комплексів та інших об'єктів без попереднього геологічного вивчення ділянок надр, що підлягають забудові. Забудова площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, а також будівництво на ділянках їх залягання споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускаються у виняткових випадках лише за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці. При цьому повинні здійснюватися заходи, які забезпечать можливість видобування з надр корисних копалин. Порядок

забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення регламентується положенням, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 1995 р.¹⁰⁶

Забудова площ залягання корисних копалин місцевого значення, а також розміщення на ділянках їх залягання підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускаються за погодженням з Радою міністрів АРК, відповідними місцевими радами.

Судова практика. Заочним рішенням Свалявського районного суду Закарпатської області від 15 вересня 2010 р. заборонено проводити будівельні роботи на території, належній ЗАТ лікувально-оздоровчих закладів профспілок «Укрпрофоздоровниця», земельних ділянках в урочищі «Біласовиця», які знаходяться в межах зон гірничо-санітарної охорони санаторію «Квітка Полонини», в межах площі гірничого відводу «Квітка Полонини» для розробки водозабірної ділянки свердловини 4-Е Голубинського родовища вуглекислих мінеральних вод, а також в межах площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення без погодження з відповідними територіальними геологічними підприємствами та органами гірничого нагляду.

На виконання вимог ст.17 КУпН, згідно технічного завдання ДП «Квітка Полонини», Закарпатським експертно-технічним центром був розроблений проект гірничого відводу санаторію «Квітка Полонини» для розробки водозабірної ділянки свердловини 4-Е Голубинського родовища вуглекислих мінеральних вод, згідно якого загальна площа гірничого відводу санаторію «Квітка Полонини» складає 11,7 га, який був поданий на експертизу в ДП Західний експертно-технічний центр держнаглядохоронпраці України та згідно висновку експертизи проектна документація гірничого відводу санаторію «Квітка Полонини» для розробки водозабірної ділянки свердловини 4-Е Голубинського родовища вуглекислих мінеральних вод відповідає вимогам нормативних актів з питань охорони праці. Всупереч вимогам закону, протестам прокурора та судовим рішенням, Солочинська сільська рада не погоджує проект гірничого відводу та разом з тим, землі в урочищі «Біласовиця», які знаходяться в межах зон гірничо-санітарної охорони санаторію «Квітка Полонини», в межах площі гірничого відводу «Квітка Полонини» для розробки водозабірної ділянки свердловини 4-Е Голубинського родовища вуглекислих мінеральних вод, а також в межах площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення спочатку були розпайовані як землі сільськогосподарського призначення відповідно до Указу Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 08.08.1995 р. У подальшому рішенням 7-ї сесії Солочинської сільської ради від 25.07.2000 р. затверджено проект кварталу індивідуальної забудови в урочищі Біласовиця та виділено громадянам земельну ділянку загальною площею 2,4 га для будівництва та обслуговування житлових будинків в межах 2-го поясу зони санітарної охорони водозабірної свердловини, в зв'язку з чим частина громадян розпочала будівництво на вказаних землях, ряд об'єктів нерухомості взагалі зводиться самостійно. Вимоги чинного законодавства при забудові площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення — мінеральних вуглекислих вод, що добуваються із свердловини 4-Е Голубинського родовища повністю не дотримуються. Передача земельних ділянок громадян таким способом грубо суперечить нормі ст. 17 чинного на той час ЗК України 1992 р., якою було врегульовано механізм передачі земельних ділянок у власність громадянам, при цьому передбачалось попереднє виготовлення та погодження проекту відведення, наявність матеріалів, що підтверджують розмір земельної ділянки (земельно-кадастрова документація, дані бюро технічної інвентаризації, правлінь товариств і кооперативів тощо). У даному випадку проекти відведення земельних ділянок для кожного з громадян не розроблялися, рішення приймалося за відсутності документів, які б підтверджували розмір земельної ділянки, що виділялась кожному з громадян. Більше того, в самому рішенні Солочинської сільської ради від 25.07.2000 р. не визначено розмір земельної ділянки, що виділялась конкретному громадянину, тому оскаржене рішення не може бути підставою для набуття громадянами права власності чи права користування земельною ділянкою та видачі їм відповідного правовстановлюючого документу.

Таким чином, сільською радою було порушено вимоги ст.58 КУпН та Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, згідно яких рішення прийнято без погодження з відповідними територіальними геологічними установами та органами гірничого нагляду, без видачі спеціальних дозволів.

¹⁰⁶ ЗПУ України. – 1995. - № 3.

Особливій охороні підлягають ділянки надр, що мають велике наукове та культурне значення. Це рідкісні геологічні відслонення, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти тощо. Вони можуть бути оголошені у встановленому законодавством порядку об'єктами природно-заповідного фонду.

Охороні надр значною мірою сприяє державний облік родовищ та проявів корисних копалин та державний баланс їх запасів (ст.42 КУпН). Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин містить відомості про кожне родовище, включене до Державного фонду, щодо кількості та якості цих запасів, а також відомості про кожний прояв корисних копалин. Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин ведеться Мінприроди України. Порядок здійснення цієї функції регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 1995 р. «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин» та постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. «Про затвердження Положення про порядок списання запасів корисних копалин з обліку гірничодобувного підприємства».

Своєрідним продовженням державного кадастру родовищ і проявів корисних копалин є Державний баланс запасів корисних копалин, який містить відомості про їх кількість, якість та ступінь вивчення щодо родовищ, які мають промислове значення, їх розміщення, рівень освоєння, а також відомості про видобуток, утрати і забезпеченість суспільного виробництва розвіданими запасами.

Охорона надр передбачається і в основних вимогах щодо розробок родовищ корисних копалин. При цьому повинні забезпечуватися: недопущення наднормативних утрат і погіршення якості корисних копалин; недопущення псування розроблюваних і сусідніх з ними родовищ корисних копалин у результаті проведення гірничих робіт; складування, збереження та облік корисних копалин; інші вимоги, які сприяють охороні надр.

Велика роль в охороні надр належить державному контролю і нагляду в гірничій справі, які спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр.

Державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) здійснюється відповідно до Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 1995 р.

Державний контроль за використанням та охороною надр здійснюється відповідно до Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню та використанню надр, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 1994 р.

Органи державного геологічного контролю перевіряють: виконання вимог щодо охорони надр під час ведення робіт з їх вивчення; виконання державних програм геологорозвідувальних робіт, геологічних завдань і замовлень; обґрунтованість застосування методик і технологій, якість, комплексність, ефективність робіт з геологічного вивчення надр; виконання рішень з питань методичного забезпечення робіт з геологічного вивчення та використання надр; дотримання нормативів, стандартів та інших вимог щодо геологічного вивчення та використання надр, умов спеціальних дозволів на користування надрами та

угод про умови користування надрами; дотримання під час дослідно-промислової експлуатації родовищ корисних копалин технологій, які забезпечують необхідне їх вивчення, не знижуючи при цьому промислову цінність; своєчасність і правильність державної реєстрації робіт з геологічного вивчення і використання надр, наявність спеціальних дозволів на користування надрами і виконання передбачених ними умов; повноту і вірогідність вихідних даних про кількість та якість запасів основних та спільнозалегаючих корисних копалин, компонентів, що містяться в них, а також надання підприємствами та організаціями звітних балансів запасів корисних копалин; облік видобування нафти, газу та супутніх компонентів; ведення пошуково-розвідувальних та інших робіт з геологічного вивчення підземних вод та ін.

Дієвим заходом в системі заходів забезпечення раціонального використання і охорони надр виступає юридична відповідальність. Порушення законодавства про надра тягне за собою дисциплінарну, адміністративну (ст.ст.57,58,91-2 КпАП), цивільно-правову і кримінальну відповідальність (ст.240 КК України).

Перелік правопорушень у цій галузі встановлений ст. 65 КУпН (який не є вичерпний). Порушення правил користування надрами передбачених законодавством, можна умовно розділити на три групи: 1) правопорушення щодо самовільного проведення геологорозвідувальних робіт, самовільна розробка надр, забудова площ залягання корисних копалин та ін. дії, які посягають на право власності народу України на надра; 2) правопорушення, пов'язані з охороною праці і технікою безпеки при користуванні надрами. Ці правопорушення, як правило, не зачіпають охорону надр як частини природного середовища; 3) правопорушення, які мають чітко виражений екологічний характер. Сюди належать порушення правил геологічного вивчення надр і розрахунку запасів сировини, нераціональна розробка і безпідставні втрати корисних копалин, їх псування, невиконання правил охорони надр і вимоги охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу робіт по користуванню надрами.

Проблема. На даний час відсутній механізм (методика) визначення розміру шкоди, заподіяної суб'єктами внаслідок незаконного користування надрами. Як свідчить судова практика, при вирішенні спорів, пов'язаних із самовільним надкористуванням, господарські суди задовольняли позовні вимоги у разі коли позивач (чи прокурор) звертались з вимогою про стягнення незаконно отриманого доходу від несанкціонованого видобування корисних копалин.

При цьому суд виходив з того, що ст.68 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено, що незаконно добуті в природі ресурси та виготовлена з них продукція підлягають безоплатному вилученню, а зняття правопорушення - конфіскації. Розмір незаконно отриманого доходу вираховувався виходячи з кількості добутих корисних копалин.

Разом з тим, у випадку пред'явлення вимог про відшкодування шкоди (збитків), заподіяної незаконним видобуванням корисних копалин за відсутності дозволу, господарські суди відмовляли у задоволенні таких позовних вимог. Мотивуючи таку позицію, господарський суд посилався на роз'яснення Вищого арбітражного суду України № 02-5/744 від 27.06.2001р. «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища», згідно з яким шкода, заподіяна внаслідок порушення природоохоронного законодавства, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі. Шкода, заподіяна внаслідок порушення цього законодавства, повинна відшкодуватись у розмірах, які визначаються на підставі затверджених у встановленому порядку такс і методик обрахування розмірів шкоди, що діють на час здійснення порушення або, у разі неможливості встановлення часу здійснення порушення, - на час його виявлення.

Відсутність таких такс або методик не може бути підставою для відмови у відшкодуванні шкоди. У такому випадку шкода компенсується за фактичними витратами на відновлення порушеного стану

навколишнього природного середовища з урахуванням завданих збитків, у тому числі неoderжаних доходів, тобто загальними правилами природоохоронного законодавства та ЦК. Підтвердження таких вимог може бути розрахунок витрат на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища з урахуванням завданих збитків, у тому числі неoderжаних доходів.

Лекція 7. Правовий режим вод в Україні

1. Об'єкти правового регулювання
2. Право власності на води і право водокористування
3. Правове регулювання заходів з охорони вод

1. Об'єкти правового регулювання

За даними ООН, до 2025 р. більше 2,7 млрд. людей зіткнуться з жорстоким дефіцитом питної води, а ще 2,5 млрд. будуть жити в регіонах з дуже обмеженим доступом до прісної води, якщо людство буде продовжувати споживати її у тій же кількості, що й зараз. До причин поглиблення водяної кризи відносять помилки у розподілі водних ресурсів, ріст населення і несприятливі зміни природного походження.

Спеціалісти ООН ствержують, що зараз біля 1,1 млрд. людей на Землі відчувають брак чистої води, придатної для споживання, 2,5 млрд. живуть в антисанітарних умовах, і більше 5 млн. людей помирають кожен рік від хворіб, які переносяться водою.

Промисловість, сільське і житлово-комунальне господарство України є основними водокористувачами і потребують значної кількості води високої якості. У водні об'єкти країни щороку скидається 8,3-8,5 млрд. куб. метрів забруднених промислових і комунальних стоків, з яких неочищених - 0,6 млрд. куб. метрів та недостатньо очищених - 2,1 млрд. куб. метрів. Рівень водоемності промисловості та житлово-комунального господарства у 2,5-3 рази вище світового рівня.¹⁰⁷

Охорона і раціональне використання вод виступає важливою складовою частиною загальної правової системи охорони навколишнього природного середовища. Поняття «вода» охоплює всі стани природного існування вод: рідкий, твердий, газоподібний. Юридичне поняття «вод», що застосовується законодавством України, охоплює лише сукупність водних об'єктів, використання яких піддається регулюванню.

Правову основу використання і охорони вод складають: ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ВК України від 6 червня 1995 р. та інші акти законодавства, що регулюють водні правовідносини.

Водне законодавство розмежує поняття «водний об'єкт» та «водні ресурси». Так, *водний об'єкт* — природний або створений штучно елемент довкілля, в якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт); *водні ресурси* — обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території.

Усі води (водні об'єкти) на території України становлять її водний фонд (ст.3 ВК). «Води» — це усі води (поверхневі, підземні, морські), що входять до складу природних ланок кругообігу води.

До водного фонду України належать:

¹⁰⁷ Концепція Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р.

1) *поверхневі води* (води різних водних об'єктів, що знаходяться на земній поверхні): природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти (природний або створений штучно елемент довкілля, в якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт);

2) *підземні води та джерела* (води, що знаходяться нижче рівня земної поверхні в товщах гірських порід верхньої частини земної кори в усіх фізичних станах);

3) *внутрішні морські води* (це морські води, розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря України; води портів України, обмежені лінією, що проходить через постійні портові споруди, які найбільше виступають у бік моря; води заток, бухт, губ і лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать Україні, до прямої лінії, проведеної від берега до берега в місці, де з боку моря вперше утворюється один або кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морські милі; води заток, бухт, губ і лиманів, морів та проток, що історично належать Україні) та *територіальне море* (прибережні морські води завширшки 12 морських миль, що відлічуються від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки) (ст.5,6 ЗУ «Про державний кордон»).

Внутрішній видовий склад водного фонду України розкривається шляхом правової класифікації вод. Основним способом правової класифікації є розмежування видів вод в залежності від їх природних властивостей на поверхневі і підземні (грунтові, прісні і мінеральні, холодні і гарячі).

Юридичне значення має також поділ водних об'єктів на об'єкти загальнодержавного та місцевого значення (ст.5 ВК). До водних об'єктів *загальнодержавного значення* належать: внутрішні морські води та територіальне море; підземні води, які є джерелом централізованого водопостачання; поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що знаходяться і використовуються на території більш як однієї області, а також їх притоки всіх порядків; водні об'єкти в межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також віднесені до категорії лікувальних. До водних об'єктів *місцевого значення* належать: поверхневі води, що знаходяться і використовуються в межах однієї області і які не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення; підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання. Перелік річок та водойм, що віднесені до водних об'єктів місцевого значення затверджено наказом Держкомводгоспу України від 3 червня 1997 р.¹⁰⁸

2. Право власності на води і право водокористування

Ст.6 ВК України встановлюючи власність на води (водні об'єкти) вказує, що вони є виключною власністю Українського народу і надаються тільки у користування. Народ України здійснює право власності на води (водні об'єкти) через Верховну Раду України, Верховну Раду АРК і місцеві Ради. Окремі повноваження щодо розпорядження водами (водними об'єктами) можуть надаватися відповідним органам виконавчої влади та Раді міністрів АРК. Виключність права власності народу України на води означає незмінну приналежність природних запасів вод цьому суб'єкту. Це, в свою чергу, тягне ряд юридичних

¹⁰⁸ Офіційний вісник України. – 1998. - № 2.

наслідків щодо правового режиму вод, зокрема, можливість здійснювати їх використання лише на праві користування. Будучи похідним від права власності народу України, це право є відносно самостійним, і захищається державою нарівні з іншими правами.

Згідно ст.1 ВК, *водокористування* — це використання вод для задоволення потреб населення, промисловості, сільського господарства, транспорту та інших галузей господарства, включаючи право на забір води, скидання стічних вод та інші види використання вод. Таким чином, поняття водокористування визначається через поняття «використання води». *Використання води* — це процес вилучення води для використання у виробництві з метою отримання продукції та для господарсько-питних потреб і гідроенергетики, рибництва, водного, повітряного транспорту та інших потреб.

Об'єктами права водокористування виступають, як правило, відокремлені ділянки водного об'єкту, надані конкретному водокористувачу в користування для визначеної мети. Індивідуалізуючими ознаками таких водних ділянок є місце розташування і розмір. Не належать до об'єктів права водокористування води, які знаходяться в атмосфері, ґрунті, у живих тканинах (оскільки в цьому випадку вони не виступають самостійним природним благом), а також води відокремлені від природного середовища, наприклад, вода у водопроводах, резервуарах тощо (у цьому разі вона стає товарно-матеріальною цінністю).

Суб'єктами права водокористування виступають водокористувачі. *Водокористувачами* в Україні можуть бути підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні і фізичні особи та особи без громадянства. Водокористувачі можуть бути *первинними і вторинними*. Первинні водокористувачі - це ті, що мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води. Вторинні водокористувачі (абоненти) — це ті, що не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають стічні води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними. Вторинні водокористувачі можуть здійснювати скидання стічних вод у водні об'єкти також на підставі дозволів на спеціальне водокористування.

За своїм змістом право водокористування — це сукупність прав та обов'язків водокористувачів, які визначені у ст.43-44 ВК України, іншими нормативними актами, зокрема, інструкціями, положеннями, правилами, тощо, а також договорами на водокористування. Права водокористувачів можуть бути обмежені у випадках, визначених ст.45 та 47 ВК. Зокрема, у разі маловоддя, загрози виникнення епідемій, під час аварій або за умов, що можуть призвести чи призвели до забруднення вод, та при здійсненні невідкладних заходів щодо запобігання стихійному лиху, спричиненому шкідливою дією вод, і ліквідацією його наслідків. Порядок зменшення спеціально уповноваженими державними органами виконавчої влади лімітів забору, використання води та скидання забруднюючих речовин у разі настання маловоддя, затв. наказом Мінікоресурсів України та Держводгоспу України від 30 березня 2001 р.¹⁰⁹

Залежно від основного господарського, культурно-побутового та іншого цільового призначення право водокористування багатогранне. Водні об'єкти можуть використовуватись:

- для задоволення *питних, господарсько-побутових потреб населення*. Використання вод для цих цілей зумовлене їх якісними характеристиками, які мають відповідати встановленим державним стандартам, нормативам екологічної безпеки водокористування і санітарним нормам (зокрема, Державні

¹⁰⁹ Офіційний вісник України. – 2001. - № 15.

санітарні правила і норми «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання», затв.наказом МОЗ України від 23 грудня 1996 р., Порядок розроблення та затвердження нормативів питного водопостачання, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004р.). У разі невідповідності якісних характеристик цих вод встановленим стандартам, нормативам і нормам їх використання припиняється за рішенням державних органів санітарного нагляду. Використання вод для задоволення питних, господарсько-побутових потреб населення здійснюється у порядку централізованого, нецентралізованого водопостачання та використання підземних вод питної якості з додержанням вимог ст.59-61 ВК України;

- *для лікувальних, курортних і оздоровчих цілей.* Водні об'єкти, що мають природні лікувальні властивості, належать до категорії лікувальних, якщо їх включено до спеціального переліку, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р.;

- *для потреб сільського і лісового господарства.* Користування водами для потреб сільського і лісового господарства здійснюється у порядку як загального, так і спеціального водокористування (ст.65 ВК). Зрошення угідь здійснюється водами, якість яких повинна відповідати встановленим нормативам. При цьому водокористувачі зобов'язані здійснювати заходи попередження підтоплення, заболочення, засолення та забруднення зазначених угідь. Зрошення угідь стічними водами може бути дозволено державними органами охорони навколишнього природного середовища за погодженням з державними органами санітарного і ветеринарного нагляду;

- *для протипожежних потреб;*

- *для потреб гідроенергетики і водного транспорту.* Користування водними об'єктами для потреб водного транспорту здійснюється на річках, озерах, водосховищах, каналах, інших водоймах, а також територіальному морі та внутрішніх морських водах, які визначаються внутрішніми водними шляхами загального користування, за винятком випадків, коли відповідно до законодавства України їх використання з цією метою повністю або частково заборонено (ст.67 ВК). Перелік внутрішніх водних шляхів, віднесених до категорії судноплавних, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 р.

Усі судна та інші плавучі засоби мають бути обладнані ємкостями для збирання лляльних (*вода лляльна (підсланева)* - вода з домішками (переважно нафтопродуктів), зібрана в колодязях - ллялах машинних відділень судна) та інших забруднених вод, які повинні систематично передаватися на спеціальні очисні споруди для очищення та знезараження стічних вод.

Користування водними об'єктами для плавання на маломірних судах (веслових, моторних човнах) дозволяється з дотриманням правил, що встановлюються Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням з Українською державною інспекцією Регістру і безпеки судноплавства;

- *для потреб рибного і мисливського господарства.* Відповідно до ст.68 ВК, водокористувачі, яким надано в користування рибогосподарські водні об'єкти, зобов'язані здійснювати заходи, що забезпечують поліпшення екологічного стану водних об'єктів і умов відтворення рибних запасів, а також утримувати в належному санітарному стані прибережні захисні смуги в місцях вилову риби. Перелік промислових

ділянок рибогосподарських водних об'єктів (їх частин), затв. постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 1996 р.;

- *для потреб повітряного транспорту* та ін.

За *технічними умовами* здійснення (або за підставами виникнення) водокористування розрізняють такі його види: загальне та спеціальне.

Загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення їх потреб (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць) безкоштовно, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів (ст.47 ВК). З метою охорони життя і здоров'я громадян, охорони навколишнього природного середовища та з інших передбачених законодавством підстав районні і міські ради за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища та інших державних органів встановлюють місця, де забороняється купання, плавання на човнах, забір води для питних або побутових потреб, водопій тварин, а також за певних підстав визначають інші умови, що обмежують загальне водокористування на водних об'єктах, розташованих на їх території.

Місцеві Ради зобов'язані повідомляти населення про встановлені ними правила, що обмежують загальне водокористування. На водних об'єктах, наданих в оренду, загальне водокористування допускається на умовах, встановлених водокористувачем, за погодженням з органом, який надав водний об'єкт в оренду. Водокористувач, який узяв водний об'єкт у користування на умовах оренди зобов'язаний доводити до відома населення умови водокористування, а також про заборону загального водокористування на водному об'єкті, наданому в оренду. Якщо водокористувачем або відповідною Радою не встановлено таких умов, загальне водокористування визнається дозволеним без обмежень.

Спеціальне водокористування — це забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів. Спеціальне водокористування здійснюється юридичними і фізичними особами насамперед для задоволення питних потреб населення, а також для господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських та інших державних і громадських потреб. Не належать до спеціального водокористування: пропуск води через гідровузли (крім гідроенергетичних); подача (перекачування) води водокористувачам у маловодні регіони; усунення шкідливої дії вод (підтоплення, засолення, заболочення); використання підземних вод для вилучення корисних компонентів; вилучення води з надр разом з видобуванням корисних копалин; виконання будівельних, днопоглиблювальних і вибухових робіт; видобування корисних копалин і водних рослин; прокладання трубопроводів і кабелів; проведення бурових, геологорозвідувальних робіт; інші роботи, які виконуються без забору води та скидання зворотних вод.

Відмінності у призначенні, у технічних прийомах, способах використання водних об'єктів враховуються законодавцем при розмежуванні видів водокористування і встановленні прав та обов'язків різних категорій водокористувачів.

Законодавство встановлює, що право на здійснення спеціального водокористування виникає при наявності двох юридичних фактів: волевиявлення особи про надання водного об'єкту у користування; одержання документа, який засвідчує дане право.

Документом, на підставі якого здійснюється спеціальне водокористування є *дозвіл*. Дозвіл на спеціальне водокористування видається: Радою міністрів АРК, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями - у разі використання води водних об'єктів *загальнодержавного значення*; органом виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням із Радою міністрів АРК, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями - у разі використання води водних об'єктів *місцевого значення*.

Видача дозволу на спеціальне водокористування здійснюється за клопотанням водокористувача з обґрунтуванням потреби у воді, *погодженим* з:

центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, а на території АРК - органом виконавчої влади АРК з питань водного господарства, - в разі використання поверхневих вод,

центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, - в разі використання підземних вод

центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, - в разі використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних.

Порядок погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування затверджується Кабінетом Міністрів України (постанова від 13 березня 2002р.).

У дозволі на спеціальне водокористування встановлюються ліміт забору води, ліміт використання води та ліміт скидання забруднюючих речовин. У разі настання маловоддя ці ліміти можуть бути зменшені спеціально уповноваженими державними органами без коригування дозволу на спеціальне водокористування.

Спеціальне водокористування є платним. Збори за спеціальне водокористування справляються з метою стимулювання раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включають збір за спеціальне використання води та екологічний податок за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти, які встановлюються Податковим кодексом України.

3. Правове регулювання заходів з охорони вод

Правова охорона вод полягає у виданні і застосуванні правових норм, направлених на проведення заходів по їх охороні від забруднення, засмічення, вичерпання; організацію раціонального використання водних ресурсів для задоволення потреб народного господарства і населення, екологічних, економічних і

культурно-оздоровчих інтересів суспільства і окремих громадян, забезпечення якості навколишнього природного середовища. Законодавство України про води, крім встановлення режиму охорони вод від антропогенного впливу, регулює також питання попередження і відвернення шкідливих впливів вод в результаті стихійних сил природи (повеней, паводків тощо). Таким чином, усі води (водні об'єкти) підлягають охороні від *забруднення* (надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин; насичення її забруднюючими речовинами, якщо воно не відповідає гранично допустимим концентраціям забруднюючих речовин у воді), *засмічення* (привнесення у водні об'єкти сторонніх предметів і матеріалів, що шкідливо впливають на стан вод), *вичерпання* та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей, спричинити зменшення рибних запасів та інших об'єктів водного промислу, погіршення умов існування диких тварин, зниження родючості земель та інші несприятливі явища внаслідок зміни фізичних і хімічних властивостей вод, зниження їх здатності до природного очищення, порушення гідрологічного і гідрогеологічного режиму вод.

До організаційно-економічних заходів щодо забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів належать: видача дозволів на спеціальне водокористування; встановлення нормативів збору і розмірів зборів за спеціальне водокористування та скидання забруднюючих речовин; надання водокористувачам податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, безвідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, здійснення відповідно до законодавства інших заходів, що зменшують негативний вплив на води; відшкодування у встановленому порядку збитків, заподіяних водним об'єктам у разі порушення вимог законодавства.

З метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки вод здійснюються стандартизація і нормування в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів шляхом встановлення комплексу взаємопов'язаних нормативних документів, які визначають взаємопогоджені вимоги до об'єктів, що підлягають стандартизації і нормуванню.

У галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів встановлюються такі нормативи (ст.35 ВК):

1) *нормативи екологічної безпеки водокористування*. Для оцінки можливостей використання води з водних об'єктів для потреб населення та галузей економіки встановлюються нормативи, які забезпечують безпечні умови водокористування, а саме: гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення; гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для потреб рибного господарства; допустимі концентрації радіоактивних речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення.

У разі необхідності для вод водних об'єктів, які використовуються для лікувальних, курортних, оздоровчих, рекреаційних та інших цілей, можуть встановлюватись більш суворі нормативи екологічної безпеки водокористування.

Нормативи екологічної безпеки водокористування розробляються і затверджуються: центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я - для водних об'єктів, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших

потреб населення; центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в галузях рибного господарства, - для водних об'єктів, вода яких використовується для потреб рибного господарства. Нормативи екологічної безпеки водокористування вводяться в дію за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст.36 ВК);

2) *екологічний норматив якості води водних об'єктів*. Для оцінки екологічного благополуччя водних об'єктів та визначення комплексу водоохоронних заходів встановлюється екологічний норматив якості води, який містить науково обгрунтовані значення концентрацій забруднюючих речовин та показники якості води (загальнофізичні, біологічні, хімічні, радіаційні). При цьому ступінь забрудненості водних об'єктів визначається відповідними категоріями якості води.

Екологічний норматив та категорії якості води водних об'єктів розробляються і затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я (ст.37 ВК);

3) *нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин*. Ці встановлюються з метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води водних об'єктів. Порядок розроблення та затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р.;

4) *галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти*. Для оцінки екологічної безпеки виробництва встановлюються галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти, тобто нормативи гранично допустимих концентрацій речовин у стічних водах, що утворюються в процесі виробництва одного виду продукції при використанні однієї і тієї ж сировини. Ці нормативи розробляються та затверджуються відповідними міністерствами і відомствами за погодженням з спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (ст.39 ВК);

5) *технологічні нормативи використання води*. Для оцінки та забезпечення раціонального використання води у галузях економіки встановлюються технологічні нормативи використання води, а саме: поточні технологічні нормативи використання води - для існуючого рівня технологій; перспективні технологічні нормативи використання води - з урахуванням досягнень на рівні передових світових технологій.

Технологічні нормативи використання води розробляються та затверджуються відповідними міністерствами і відомствами за погодженням з спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Законодавством України можуть бути встановлені й інші нормативи в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Скидання у водні об'єкти речовин, для яких не встановлено нормативи екологічної безпеки водокористування та нормативи гранично допустимого скидання, забороняється. Скидання таких речовин у виняткових випадках може бути дозволено спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої

влади з питань охорони здоров'я, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань рибного господарства умови, що протягом встановленого ними періоду ці нормативи будуть розроблені і затверджені. Замовниками на розробку нормативів екологічної безпеки водокористування та нормативів гранично допустимого скидання цих речовин є водокористувачі, які здійснюють їх скидання.

З метою збереження водності річок і охорони їх від забруднення передбачений комплекс заходів, до яких належать:

1) створення прибережних захисних смуг. З метою охорони поверхневих водних об'єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм в межах водоохоронних зон виділяються земельні ділянки під прибережні захисні смуги (ст.88 ВК). Прибережні захисні смуги встановлюються по берегах річок та навколо водойм уздовж урізу води (у меженний період) шириною: для малих річок, струмків і потічків, а також ставків площею менше 3 гектарів - 25 метрів; для середніх річок, водосховищ на них та ставків площею більше 3 гектарів - 50 метрів; для великих річок, водосховищ на них та озер - 100 метрів.

Проблема. Закон забороняє будівництво у прибережних захисних смугах, роблячи виняток для будівництва «гідротехнічних, гідрометричних та лінійних споруд». У Криму існує практика забудови узбережжя в межах прибережних захисних смуг т.зв. «елінгами» — приміщеннями для збереження маломірних суден, які насправді є житловими приміщеннями з усіма комунальними вигодами. При цьому не тільки порушується навколишній ландшафт, а й забруднюється довкілля, знищуються об'єкти рослинного світу, у тому числі унікальні¹¹⁰;

2) створення спеціалізованих служб по догляду за річками, прибережними захисними смугами, гідротехнічними спорудами та підтриманню їх у належному стані;

3) впровадження ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території водозбору;

4) здійснення агротехнічних, агролісомеліоративних та гідротехнічних протиерозійних заходів, а також створення для організованого відводу поверхневого стоку відповідних споруд (водостоки, перепуски, акведуки тощо) під час будівництва і експлуатації шляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій;

5) впровадження водозберігаючих технологій, а також здійснення передбачених ВК водоохоронних заходів на підприємствах, в установах і організаціях, розташованих у басейні річки;

6) створення гідрологічних пам'яток природи.

З метою оцінки екологічного стану басейну річки та розробки заходів щодо раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів складається її паспорт у порядку, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р.

Для створення сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколоводних рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку вздовж річок, морів та навколо озер, водосховищ і інших водойм встановлюються *водоохоронні зони*. Водоохоронна зона

¹¹⁰ Кривчи́ков О. Проти самочинного будівництва в Криму // Крок. – 2002. - №11.

є природоохоронною територією господарської діяльності, що регулюється. На території водоохоронних зон забороняється: використання стійких та сильнодіючих пестицидів; влаштування кладовищ, скотомогильників, звалищ, полів фільтрації; скидання неочищених стічних вод, використовуючи рельєф місцевості (балки, пониззя, кар'єри тощо), а також у потічки. В окремих випадках у водоохоронній зоні може бути дозволено добування піску і гравію за межами земель водного фонду на сухій частині заплави, у праруслах річок за погодженням з державними органами охорони навколишнього природного середовища, водного господарства та геології. Зовнішні межі водоохоронних зон визначаються за спеціально розробленими проектами. Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режим ведення господарської діяльності в них, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996р.

Порушення водного законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, кримінальну і цивільно-правову відповідальність. Види порушень водного законодавства визначені як у актах про охорону навколишнього природного середовища (наприклад, підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні і фізичні особи та особи без громадянства зобов'язані відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушень водного законодавства, в розмірах і порядку, встановлених законодавством України (ст.111 ВК), так і в спеціальних законах. Умовно порушення водного законодавства можна поділити на три групи: самовільне захоплення водних об'єктів і самовільне водокористування; зміна якості вод, їх забруднення, засмічення, вичерпання, скидання стічних вод з перевищенням встановлених норм, ін.випадки забруднення і засмічення вод; порушення порядку водокористування, знищення або пошкодження водогосподарських споруд, будівництво ових або реконструкція старих об'єктів, які можуть вплинути на стан вод тощо.

Кримінальна відповідальність настає за злочини, передбачені ст.242,243 КК України.

Адміністративна відповідальність за порушення водного законодавства передбачена ст.ст. 59-62, 91-2 КУпА.

Притягнення винних у порушенні водного законодавства до відповідальності не звільняє їх від обов'язку відшкодування збитків, завданих ними внаслідок порушення водного законодавства. Так, Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затв. наказом Мінприроди України від 20 липня 2009 р., встановлює порядок визначення розмірів відшкодування таких збитків у разі: забруднення водних об'єктів, у тому числі пов'язаного із самовільними та аварійними скидами у водний об'єкт забруднюючих речовин та фізико-хімічних показників із зворотними водами або забруднюючих речовин у чистому вигляді, у складі сировини, продукції чи відходів, крім випадків забруднення територіальних і внутрішніх морських вод та виключної морської економічної зони України із суден, кораблів та інших плавучих засобів; забруднення поверхневих та підземних вод під впливом полігонів (сміттєзвалищ) твердих побутових та промислових відходів; самовільного використання водних ресурсів при відсутності дозвільних документів (дозволу на спеціальне водокористування та/або спеціального дозволу на користування надрами (підземні води)); забору, використання води та скиду забруднюючих речовин із зворотними водами з порушенням умов водокористування, встановлених у дозволі на спеціальне водокористування.

Судова практика. Особливості застосування Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, були предметом розгляду, зокрема, у таких справах.

Державне управління екології та природних ресурсів у Донецькій області звернулося з позовом до Державного обласного комунального підприємства «Донецькоблводоканал» про відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Господарський суд першої інстанції відмовив у задоволенні позовних вимог, виходячи з того, що відповідач не отримував прибутку за послуги водовідведення у спірний період, у зв'язку з чим збитки, заподіяні державі внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, відшкодуванню не підлягають. Постановою апеляційного господарського суду зазначене рішення скасовано, позовні вимоги задоволено в повному обсязі.

Залишаючи постанову апеляційного господарського суду без змін, Вищий господарський суд України, зокрема, зазначив таке.

Посилання заявника на неправильне застосування апеляційним господарським судом п.5.2.2 Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, який, на думку заявника, передбачає обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища лише у разі наявності у порушника прибутку у спірний період, не можуть бути взяті до уваги, оскільки факт заподіяння шкоди відповідачем підтверджено наявними у справі доказами, а обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, встановлено чинним природоохоронним законодавством, зокрема ст.68,69 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ст.111 ВК тощо.

У справі за позовом прокурора м.Павлограда, пред'явленого в інтересах держави в особі Державного управління екології та природних ресурсів у Дніпропетровській області до ВАТ «Павлоградвугілля» про стягнення шкоди, рішенням господарського суду Дніпропетровської області позов задоволено.

Рішення мотивовано тим, що відповідачем тривалий час (більш як 8 місяців) здійснювався скид зворотних (шахтних) вод із ставка-накопичувача в річку Самару без дозволу на спеціальне водокористування в частині скиду забруднюючих речовин. Позивачем розрахунок збитків був здійснений з додержанням вимог Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів.

Апеляційний господарський суд погодився з висновками місцевого господарського суду стосовно того, що шкода, заподіяна забрудненням навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі, однак зазначив у своїй постанові, що поняття "спеціальне водокористування" включає три компоненти: забір, використання і скидання і у дозволі на спеціальне водокористування мають встановлюватися ліміт забору води, ліміт використання води та ліміт скидання забруднюючих речовин, проте підземні води відповідач попутно вилучав разом з вугіллям, тобто не здійснював забір води з водних об'єктів та використання води, а заподіяв шкоду навколишньому природному середовищу скиданням забрудненої, недостатньо очищеної води; вилучення води з надр разом з видобуванням корисних копалин не належать до спеціального водокористування; розрахунок суми збитків відповідачем не спростований, а відтак, апеляційний господарський суд дійшов висновків про наявність правових підстав для залишення рішення місцевого господарського суду без змін.

У касаційній скарзі відповідач погоджується з висновками суду апеляційної інстанції про те, що ним здійснювався скид у річку Самару, яка є поверхневою водоймою рибогосподарського призначення 2-ї категорії, забруднених, недостатньо очищених вод, які потрапляли туди при вилученні води з надр разом з видобуванням корисних копалин, однак не погоджується із застосуванням цим судом пункту 5.2.3 Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, зазначаючи, що судам належало проводити розрахунки за пунктом 5.2.2 цієї Методики.

Залишаючи касаційну скаргу ВАТ «Павлоградвугілля» без задоволення, а постанову Дніпропетровського апеляційного господарського суду - без змін, Вищий господарський суд України зазначив, що відшкодування шкоди з відповідача стягується не за наднормативні скиди, як це вказано у пункті 5.2.2 Методики, а за те, що ним здійснювався скид забруднених, недостатньо очищених вод зі ставка накопичувача в річку Самару, яка є поверхневою водоймою рибогосподарського призначення 2-ї категорії.

За вказаних обставин суд касаційної інстанції погодився з висновками суду апеляційної інстанції про застосування пункту 5.2.3 Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків.

За шкоду, заподіяну внаслідок забруднення територіальних і внутрішніх морських вод України із суден, кораблів та інших плавучих засобів, підприємствами, установами, організаціями, громадянами України, іноземними юридичними особами та громадянами, обчислення розміру відшкодування та сплати збитків здійснюється згідно з Положенням, затв. наказом Мінекобезпеки від 26 жовтня 1995р. та згідно з таксами, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995р. В основу обчислення розміру відшкодування таких збитків покладено: вид забруднюючих речовин, скинутих у водне середовище, кілограм-еквівалент таких забруднюючих речовин та розмір відшкодування збитків за одиницю виміру.

Відшкодування збитків, завданих внаслідок порушень водного законодавства, не звільняє винних від збору за спеціальне водокористування, а також від необхідності здійснення заходів щодо ліквідації шкідливих наслідків.

Водним законодавством передбачений інститут відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування, за винятком випадків, коли таке припинення (зміна умов) було здійснено з вини самого водокористувача чи за його клопотанням. Порядок відшкодування таких збитків водокористувачам встановлюється постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 р. «Про затвердження Порядку відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування». До дій юридичних та фізичних осіб, що призвели до припинення права або зміни умов спеціального водокористування, належать: порушення ними правил спеціального водокористування та охорони вод, що спричиняє порушення прав, наданих іншим водокористувачам; порушення правил охорони і користування водами для потреб гідроенергетики, водного та повітряного транспорту, що спричиняє порушення прав, наданих іншим водокористувачам; передача водогосподарських споруд іншим водокористувачам; визначення водного об'єкту таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність; дії, що спричинили погіршення умов першочергового задоволення питних та господарсько-побутових потреб населення; інші дії, що призвели до припинення права або зміни умов спеціального водокористування. Визначення розміру збитків, завданих водокористувачам, чий права на спеціальне водокористування були припинені, а також збитків, завданих водокористувачам внаслідок зміни умов спеціального водокористування, здійснюється згідно з Методикою розрахунків збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування.

Лекція 8. Правовий режим лісів та рослинного світу в Україні

1. *Об'єкти правового регулювання*
2. *Право користування лісами і використання лісових ресурсів та об'єктів рослинного світу*
3. *Правове регулювання заходів з охорони лісів та рослинного світу*

1.Об'єкти правового регулювання

Рослинність — найважливіший компонент біосфери, без якого вона існувати не може. Рослини є першоджерелом життя на землі. Із всіх рослинних ресурсів планети найважливішим в житті природи і людей є ліси.

У Державній програмі «Ліси України» на 2002-2015 роки зазначено, що стан лісів нашої країни є задовільним, але фактична лісистість території країни (15,6 %) є недостатньою, і для підтримання екологічної рівноваги практично на всій території України слід збільшити площу лісів щонайменше на 2-2,5 млн. гектарів.

Суспільні відносини з приводу використання і охорони лісів та дикої рослинності поза лісами регулюються різними нормативно-правовими актами. Так, відносини пов'язані з використанням і охороною лісів регулюються ЛК України в ред від 8 лютого 2006 р.. Що стосується природної рослинності, яка не належить до лісових ресурсів, то її правова основа протягом багатьох років була відсутня. Саме ця прогалина в регулюванні правовідносин у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу була заповнена ЗУ від 9 квітня 1999 р. «Про рослинний світ». Тепер з впевненістю можна стверджувати, що стосовно зазначеної групи екологічних відносин створена належна правова основа, хоча й не з усіх питань вона є оптимальною.

Згідно зі ст.3 ЗУ «Про рослинний світ», *рослинний світ* – це сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території. Об'єкти рослинного світу — дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та утворені ними природні угруповання. У суворо законодавчому значенні зелена рослинність населених пунктів не належить до об'єктів охорони природних ресурсів.

Вперше в юридичній літературі наукове визначення поняття «рослинний світ» було сформульовано в дисертаційному дослідженні А. Б. Іскоян «Проблеми вдосконалення правового регулювання охорони і використання рослинного світу (диких рослин поза лісами)». Рослинний світ визначався як «сукупність диких рослин (наземних і водних), що зростають у стані природної волі на території Радянського Союзу, а також в межах континентального шельфу СРСР». Але в подальшому, це поняття не знайшло свого розвитку і в законодавстві колишнього СРСР не було закріплено.

Юридичне значення має поділ природних рослинних ресурсів на об'єкти загальнодержавного та місцевого значення в залежності від екологічної, господарської, наукової, оздоровчої, рекреаційної цінності та інших ознак (ст.4 Закону). До природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення належать: а) об'єкти рослинного світу у межах: внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України; поверхневих вод (озер, водосховищ, річок, каналів), що розташовані і використовуються на території більш ніж однієї області, а також їх притоків усіх порядків; природних та біосферних заповідників, національних природних парків, а також заказників, пам'яток природи, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення; б) лісові ресурси державного значення (лісовими ресурсами є деревина, технічна і лікарська сировина, кормові, харчові та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва. До лісових ресурсів державного значення належать деревина від рубок головного користування і живиця); в) рідкісні і такі, що перебувають

під загрозою зникнення, та судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, види яких занесені до Червоної книги України; г) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України. До природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення законодавством України можуть бути віднесені й інші об'єкти рослинного світу.

До природних рослинних ресурсів місцевого значення відносяться дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, не віднесені до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення.

Щодо регулювання відносин у галузі охорони і відтворення культурних рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, садівництва чи городництва, то на них ЗУ «Про рослинний світ» не поширюється. Відповідно, культурні рослини, що вирощуються в процесі трудової діяльності людини для реалізації чи споживання, виступають майном і не належать до об'єктів рослинного світу.

Як бачимо, до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення віднесені і лісові ресурси державного значення. Відповідно до ст.6 ЛК, лісовими ресурсами є деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються у процесі формування лісових природних комплексів, а також корисні властивості лісів (здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, запобігати забрудненню навколишнього природного середовища та очищати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його естетичному вихованню тощо), що використовуються для задоволення суспільних потреб. Тобто з Закону слідує, що ліс є складовою частиною об'єктів рослинного світу, але в юридичному значенні лісові об'єкти і об'єкти рослинного світу є різними природними об'єктами, які підлягають окремій правовій охороні. Поняття лісу співвідноситься із поняттям рослинного світу як спеціальне із загальним.

Згідно зі ст.1 ЛК, *ліс* - тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище.

У визначенні лісу, передбаченому ст.1 ЛК, відображена та обставина, що ліс є складним біологічним об'єктом, і як такий має відповідні характеристики. Однак, такий підхід до юридичного визначення лісу не всіма науковцями визнається обґрунтованим. На думку деяких з них, включення до визначення лісу землі, тварин та мікроорганізмів є безпідставним. Адже ці та інші природні компоненти (надра, вода тощо), хоч і є взаємопов'язаними з лісами, водночас є самостійними предметами правового регулювання, незалежно від місця розташування мають свій режим, зумовлений їх природними властивостями та соціально-економічною роллю.

Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцезнаходженням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах.

Усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим

призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них, становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави (ст.1 ЛК). До лісового фонду України належать лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 гектара (ст.4 ЛК).

До лісового фонду України не належать: зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів; окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках.

Для ведення лісового господарства принципове значення має поділ лісів за екологічним та соціально-економічним значенням на такі категорії (ст.39 ЛК):

- *захисні ліси* (виконують переважно водоохоронні, ґрунтозахисні та інші захисні функції). До цієї категорії відносяться лісові ділянки, що виконують функцію захисту навколишнього природного середовища та інженерних об'єктів від негативного впливу природних та антропогенних факторів, зокрема:

1) лісові насадження лінійного типу (полезахисні лісові смуги, державні захисні лісові смуги, лісові смуги уздовж забудованих територій населених пунктів);

2) лісові ділянки (смуги лісів), розташовані у смугах відведення каналів, залізниць та автомобільних доріг;

3) лісові ділянки (смуги лісів) у ярах, на легкорозвіюваних пісках, рекультивованих землях, кам'янистих розсипах, малопотужних кам'янистих ґрунтах, у високогірних зонах, на стрімких гірських схилах, у селенебезпечних басейнах та на схилах лавинонебезпечних басейнів (протиерозійні ліси), які виділяються за нормативами;

4) лісові ділянки (смуги лісів), які прилягають до смуг відведення залізниць і виділяються з категорії експлуатаційних лісів на 500 метрів з кожного боку.

5) лісові ділянки (смуги лісів), що прилягають до смуг відведення автомобільних доріг державного значення і виділяються з категорії експлуатаційних лісів шириною 250 метрів з кожного боку дороги.

6) лісові ділянки (смуги лісів) уздовж берегів річок, навколо озер, водоймищ та інших водних об'єктів, які виділяються з категорії експлуатаційних лісів за нормативами;

7) інші лісові ділянки (смуги лісів), які не мають зазначених вище ознак віднесення до категорії захисних лісів, розташовані: на схилах балок і річкових долин з крутизною схилів до 25 градусів (байрачні ліси); серед безлісної місцевості та мають площу до 100 гектарів;

- *рекреаційно-оздоровчі ліси* (виконують переважно рекреаційні, санітарні, гігієнічні та оздоровчі функції);

- *ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення* (виконують особливі природоохоронні, естетичні, наукові функції тощо). До цих лісів відносяться лісові ділянки, що виконують природоохоронну, естетичну функцію, є об'єктами науково-дослідних робіт на довгочасну перспективу, сприяють забезпеченню охорони унікальних та інших особливо цінних природних комплексів та історико-культурних об'єктів, зокрема: 1) розташовані в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду; 2) розташовані в межах історико-культурних заповідників, меморіальних комплексів, місць, пов'язаних з важливими історичними подіями, охоронних зон пам'яток історії, археології, містобудування та архітектури, монументального мистецтва, а також унікальні за породним складом, продуктивністю і

генетичними властивостями лісові ділянки, на яких зростають реліктові, ендемічні види дерев, що мають велике наукове значення;

- *експлуатаційні ліси.*

Поділ лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій проводиться в порядку, що встановлюється постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. «Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок».

2.Право користування лісами і використання лісових ресурсів та об'єктів рослинного світу

Інститут права власності на ліси є ключовим у галузі лісового законодавства. Навколо нього формуються і з ним узгоджуються інші інститути цієї галузі — права лісокористування, правової охорони лісів, правового забезпечення відтворення лісів тощо.

Правове регулювання відносин власності на природні ресурси в Україні зазнало істотних змін у зв'язку з переходом до ринку. Сучасна система відносин власності на ліси набула закріплення з прийняттям нової редакції ЛК України від 8 лютого 2006 р.

Ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами *права власності Українського народу*. Від імені Українського народу права власника на ліси здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України.

Ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи.

У *державній власності* перебувають усі ліси України, крім лісів, що перебувають у комунальній або приватній власності (ст.8 ЛК). Право державної власності на ліси набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій відповідно до закону.

Державна власність на ліси існує майже у всіх розвинених державах світу, хоча її питома вага серед інших форм власності різниться залежно від конкретної країни (наприклад, приватними є 80% лісів Норвегії, у Канаді держава володіє майже 95% лісів). За даними Держкомлісгоспу України, станом на 2009 р. у державній власності перебуває більше 90 % лісів України.

У *комунальній власності* перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що перебувають у державній або приватній власності (ст.9 ЛК). У комунальній власності можуть перебувати й інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності в установленому законом порядку. Право комунальної власності на ліси реалізується територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування.

Право комунальної власності на ліси набувається при розмежуванні в установленому законом порядку земель державної і комунальної власності, а також шляхом передачі земельних ділянок з державної власності в комунальну та з інших підстав, не заборонених законом (ст.11 ЛК).

Ліси в Україні можуть перебувати у *приватній власності*. Суб'єктами права приватної власності на ліси є громадяни та юридичні особи України (ст.10 ЛК). Громадяни та юридичні особи України можуть

безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування лісів згідно із законом. Громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені ними на набутих у власність у встановленому порядку земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь, без обмеження їх площі. Ліси, створені громадянами та юридичними особами на земельних ділянках, що належать їм на праві власності, перебувають у приватній власності цих громадян і юридичних осіб (ст.12 ЛК).

Право приватної власності на ліси громадян та юридичних осіб України виникає з моменту одержання ними документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку, та їх державної реєстрації. Документом, що посвідчує право приватної власності на ліси, є державний акт на право власності на землю, виданий на відповідну земельну ділянку.

Ліси, отримані у спадщину іноземними громадянами, особами без громадянства та іноземними юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року.

Передбачена ч.1 ст.10 ЛК можливість перебування лісів у приватній власності водночас означає для суб'єктів приватної власності не повноту правомочностей володіння, користування та розпорядження лісами, а лише виключний перелік прав: право власності на лісові ресурси та їх використання в порядку, визначеному гл.13 ЛК; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; продавати або іншим способом відчужувати відповідно до закону земельну лісову ділянку; споруджувати в установленому порядку виробничі та інші будівлі та споруди, необхідні для ведення лісового господарства і використання лісових ресурсів. (ч.1 ст.14 ЛК).

Проблема. Юридична конструкція відносин власності на ліси в чинному законодавстві має очевидні недоліки. У першу чергу, незрозумілим залишається коло прав приватних власників лісових ресурсів. Так, в п.1 ч.1 ст.14 ЛК України визначено, що громадяни та юридичні особи, які мають у приватній власності ліси, мають право власності на лісові ресурси та використання їх у порядку, визначеному Кодексом. Однак у п.2 ч.1 ст.19 передбачено, що виключним правом на заготівлю деревини наділяються тільки постійні лісокористувачі. Відповідно до ч.2 ст.69 ЛК України спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування видається органами управління лісовим господарством, в тому числі й щодо лісів приватної власності. Отже, виходячи з аналізу вказаних норм, приватні власники не вправі заготовляти деревину в своїх же приватних лісоволодіннях. З таких же позицій виходить і Порядок спеціального використання лісових ресурсів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р.

Більше того, у чинному законодавстві відсутня чітка відповідь на питання, на яких засадах мають будуватися відносини між власником лісів і постійним лісокористувачем, котрий буде заготовляти деревину на ділянці приватної власності.

Набуття права приватної власності на ліси ставиться в залежність від набуття відповідного права на земельну ділянку.

Центральним інститутом лісового права виступає *право лісокористування* (право користування лісами). Цей інститут включає сукупість правових норм, які регулюють порядок і умови раціональної і ефективної експлуатації лісових ділянок і земель лісогосподарського призначення. Він закріплює основні принципи лісокористування, права та обов'язки лісокористувачів. Таким чином, право лісокористування як

об'єктивне право — це сукупність правових норм, які регулюють відносини по охороні та використанню лісових ділянок з метою ведення лісового господарства, для потреб мисливського господарства, для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, для проведення науково-дослідних робіт, для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісокористувань та інших потреб. У суб'єктивному розумінні право лісокористування — це встановлена і забезпечена законом можливість конкретних суб'єктів здійснювати безпосередню експлуатацію лісових ділянок з метою ведення лісового господарства (здійснення комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів), для потреб мисливського господарства, для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, для проведення науково-дослідних робіт, для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісокористувань та інших потреб.

Об'єктом права лісокористування виступає лісова ділянка. Лісова ділянка — ділянка лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно до ЛК для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі. Лісові ділянки можуть бути вкриті лісовою рослинністю, а також постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю (внаслідок неоднорідності лісових природних комплексів, лісогосподарської діяльності або стихійного лиха тощо). До не вкритих лісовою рослинністю лісових ділянок належать лісові ділянки, зайняті незімкнутими лісовими культурами, лісовими розсадниками і плантаціями, а також лісовими шляхами та просіками, лісовими протипожежними розривами, лісовими осушувальними канавами і дренажними системами.

До індивідуалізуючих ознак даного об'єкта належать його розміри, межі, місце знаходження. Відокремлена частина лісового фонду розглядається як юридично самостійний природний об'єкт. Але спосіб його відокремлення специфічний, оскільки службову роль тут виконує ще й земельна лісова ділянка, межі якої означають межу здійснення права лісокористування.

Право користування лісами здійснюється в порядку постійного та тимчасового користування лісами (ст. 16 ЛК). У постійне користування ліси на землях державної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим державним лісогосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи. У постійне користування ліси на землях комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи.

Ліси надаються в постійне користування на підставі рішення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища АРК, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища. У разі прийняття рішення про надання лісів у постійне користування обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями таке рішення погоджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну

політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Прийняття рішень Кабінетом Міністрів України не потребує погоджень з іншими органами (ст.17 ЛК).

Об'єктом тимчасового користування можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності. Тимчасове користування лісами може бути: довгостроковим — терміном від одного до п'ятдесяти років і короткостроковим — терміном до одного року.

Довгострокове тимчасове користування лісами — засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт. Довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства. Довгострокове тимчасове користування лісами приватної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок шляхом укладення між власником лісів та тимчасовим лісокористувачем договору, який підлягає реєстрації в органі виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Короткострокове тимчасове користування лісами для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб, передбачених ЛК, здійснюється без вилучення земельних ділянок у власника лісів, постійного лісокористувача на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачем підприємствам, установам, організаціям, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам.

У процесі здійснення лісокористування різні лісокористувачі наділені неоднаковими за характером і об'ємом правами. Умовно права лісокористувачів можна поділити на дві групи: права в галузі ефективного використання лісів та права у сфері реалізації інших майнових і немайнових прав.

Одним із важливих прав лісокористувачів, яке в собі частково об'єднує обидва аспекти, є *право на використання лісових ресурсів*.

Використання лісових ресурсів здійснюється в порядку *загального і спеціального використання* (ст.65 ЛК).

Громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених ЛК та іншими законодавчими актами України.

Максимальні норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо встановлюються органами виконавчої влади відповідно ЛК за поданням органу виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, погодженим з органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища АРК, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними

адміністраціями. У разі прийняття рішення про встановлення максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями таке рішення погоджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Так, згідно з розпорядженням голови Рівненської обласної державної адміністрації «Про затвердження максимальних норм безоплатного збору громадянами дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо» від 3 травня 2007 р. в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності зазначеної області встановлені такі норми: а) дикорослі ягоди: суниця — 10 кг, чорниця — 12 кг; калина та бузина — по 20 кг; горобина звичайна — 25 кг; б) гриби: білі та лисички — по 30 кг; опеньки та інші — по 50 кг; в) трав'яні і лікарські рослини, квіти, коріння тощо: трава конвалії — 10 кг; цмин пісковий, квіти — 10 кг; г) горіхи ліщини — 1 кг.

У ст.67 ЛК міститься класифікація форм реалізації права спеціального використання лісових ресурсів за цільовим призначенням. В основу цієї класифікації покладено роль лісів, які використовуються як природний ресурс. Ця роль, зокрема, полягає в тому, що ліс є джерелом деревини, живиці, інших лісових ресурсів, а також у специфічних якостях лісу: лікувально-оздоровчих, рекреаційних, естетичних тощо.

У порядку спеціального використання можуть здійснюватися такі види використання лісових ресурсів:

- 1) *заготівля деревини*, яка є основним видом лісовикористання в частині задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах (постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. «Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів», Правила рубок головного користування в лісах України, наказ Державного комітету лісового господарства України від 23 грудня 2009 р. №369). Крім рубок головного користування, законодавство виділяє рубки, пов'язані з веденням лісового господарства, порядок їх здійснення визначається постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. «Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів»;
- 2) *заготівля другорядних лісових матеріалів*. У лісах без заповідання їм шкоди може здійснюватися заготівля другорядних лісових матеріалів: живиці, пнів, лубу та кори, деревної зелені, деревних соків (ст.72 ЛК, Порядок заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісокористувань в лісах України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 р., Правила заготівлі живиці в лісах України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1996 р.);
- 3) *побічні лісові користування*. Відповідно до Порядку здійснення побічних лісових користувань в лісах України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 р., побічні лісові користування можна поділити на дві групи. До першої віднесено побічні лісові користування, об'єктом яких є ліс. До другої — не тільки ліс, але й землі лісового фонду, не покриті лісом. До них належать: заготівля сіна, випасання худоби, розміщення пасік, заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету.;
- 4) *використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт*. Норми і вимоги щодо використання корисних властивостей лісів для культурно-

оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт встановлюються Правилами використання корисних властивостей лісів, затв. Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 14.08.2012 № 502.

Законодавством України можуть передбачатися й інші види спеціального використання лісових ресурсів.

Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється в межах лісових ділянок, виділених для цієї мети. Порядок спеціального використання лісових ресурсів та Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів встановлюються постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів».

Спеціальне використання лісових ресурсів на виділеній лісовій ділянці проводиться за спеціальним дозволом (лісорубний або лісовий квиток), що видається безплатно. Спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства. Спеціальний дозвіл на інші види спеціального використання лісових ресурсів видається власниками лісів або постійними лісокористувачами.

Лісорубний або лісовий квиток — це первинний документ, на підставі якого здійснюється спеціальне використання лісових ресурсів, ведеться облік дозволених до відпуску запасів деревини та інших продуктів лісу, встановлюються строки здійснення лісових користувань та вивезення заготовленої продукції, строки і способи очищення лісосік від порубкових решток, а також облік природного поновлення лісу, що підлягає збереженню, ведеться облік плати, нарахованої за використання лісових ресурсів. На виділених лісових ділянках можуть використовуватися лише ті лісові ресурси і лише для цілей, що передбачені виданим спеціальним дозволом.

Згідно зі ст.8 ЗУ «Про рослинний світ» використання природних рослинних ресурсів може здійснюватися в порядку загального або спеціального використання.

У порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях. (ст.9) Загальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється громадянами з додержанням правил, що затверджуються центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища без надання їм відповідних дозволів.

Поряд з цим забороняється: збирання у порядку загального використання дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини тощо; торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів.

Загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності тощо може бути обмежене Радою міністрів АРК, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також центральним органом

виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими уповноваженими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки (ст.10 Закону). За умови дотримання вимог законодавства можуть здійснюватися такі види спеціального використання природних рослинних ресурсів: 1) збирання лікарських рослин; 2) заготівля деревини під час рубок головного користування; 3) заготівля живиці; 4) заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо; 5) збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо; 6) заготівля сіна; 7) випасання худоби. Законодавством України можуть передбачатися й інші види спеціального використання природних рослинних ресурсів.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення здійснюється за дозволом, що видається в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України. Спеціальне використання природних рослинних ресурсів місцевого значення здійснюється за дозволом, що видається в порядку, який визначається Верховною Радою АРК та органами місцевого самоврядування.

Не потребують дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів: власники земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, крім тих, що занесені до Червоної книги України та Зеленої книги України; користувачі (в тому числі орендарі) земельних ділянок, які їм надано для цільового призначення (ведення фермерського господарства, особистого селянського господарства, колективного садівництва, городництва, сінокошіння, випасання худоби), за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України.

3. Правове регулювання заходів з охорони лісів та рослинного світу

Охорона рослинного світу передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження просторової, видової, популяційної та ценотичної різноманітності і цілісності об'єктів рослинного світу, охорону умов їх місцезростання, збереження від знищення, пошкодження, захист від шкідників і хвороб, а також невиснажливе використання.

Охорона рослинного світу забезпечується: 1) встановленням правил і норм охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу; 2) забороною та обмеженням використання природних рослинних ресурсів у разі необхідності; 3) проведенням екологічної експертизи та інших заходів з метою запобігання загибелі об'єктів рослинного світу в результаті господарської діяльності; 4) захистом земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, від ерозії, селей, підтоплення, затоплення, заболочення, засолення, висушення, ущільнення, засмічення, забруднення промисловими і побутовими відходами і стоками, хімічними й радіоактивними речовинами та від іншого несприятливого впливу; 5) створенням та оголошенням територій та об'єктів природно-заповідного фонду; 6) організацією наукових досліджень, спрямованих на забезпечення здійснення заходів щодо охорони та відтворення об'єктів рослинного світу; 7) розвитком

системи інформування про об'єкти рослинного світу та вихованням у громадян дбайливого ставлення до них; 8) створенням системи державного обліку та здійсненням державного контролю за охороною, використанням та відтворенням рослинного світу; 9) занесенням рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин до Червоної книги України, та рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань - до Зеленої книги України; 10) встановленням юридичної відповідальності за порушення порядку охорони та використання природних рослинних ресурсів; 11) здійсненням інших заходів і встановленням законодавством інших вимог щодо охорони рослинного світу.

Організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб. У системі лісоохоронних заходів важливе місце посідають заходи по забезпеченню відтворення, підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів, їх охорони і захисту (гл.14,15,16 ЛК України).

Наказом Державного комітету лісового господарства України від 31 серпня 2010 р. затверджено Порядок проведення перевірок при здійсненні державного контролю за додержанням вимог лісового законодавства.

З метою збереження лісів застосовуються різноманітні заходи, зокрема заборона на здійснення користування лісами (ЗУ «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону»).

Дієвим заходом в системі заходів забезпечення раціонального використання і охорони лісів виступає юридична відповідальність. Порушення права лісокористування — це винне, протиправне діяння, яке не відповідає приписам лісового законодавства та посягає на встановлений порядок користування лісовим фондом і його охорону. Перелік порушень лісового законодавства міститься у ЛК. Порушення лісового законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну (ст.63,-77-1, 83-1,85-1,88,88-1,88-1,90,91-2 КпАП України), цивільно-правову або кримінальну відповідальність (ст.245, 246, 247 КК України) відповідно до закону.

Відповідно до ст. 107 ЛК, підприємства, установи, організації і громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними лісу внаслідок порушення лісового законодавства, у розмірах і порядку, визначених законодавством України. Визначаючи розмір заподіяної шкоди необхідно виходити з такс, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу».

Особи, які вчинили лісове порушення, крім притягнення їх до різних видів відповідальності, зобов'язані самовільно зайняті земельні ділянки лісогосподарського призначення, інші земельні лісові ділянки повернути за їх належністю без відшкодування витрат, понесених за час незаконного користування ними. Незаконно добута деревина та інші лісові ресурси підлягають вилученню в установленому порядку. В разі неможливості вилучення незаконно добутої деревини та інших лісових ресурсів стягується їх вартість.

Лекція 9. Правова охорона тваринного світу

1. Об'єкти правового регулювання
2. Право власності на тваринний світ та право користування об'єктами тваринного світу
3. Правове регулювання заходів з охорони тваринного світу

1. Об'єкти правового регулювання

Тваринний світ є складовою частиною навколишнього природного середовища та виступає невід'ємною ланкою у процесі кругообігу речовин і енергії природи, який активно впливає на функціонування природних угруповань, структуру і природну родючість ґрунтів, формування рослинного покриву, біологічні властивості води і якість навколишнього природного середовища в цілому.¹¹¹

У розумінні тваринного світу як об'єкта правової охорони у законодавстві і доктрині різних держав є відмінності. У відповідності із ЗУ від 13 грудня 2001 р. «Про тваринний світ», який закріпив спеціальний правовий режим охорони і використання тваринного світу, об'єктом охорони і використання є тваринний світ, об'єкти якого перебувають у стані природної волі, у неволі чи напіввільних умовах, на суші, у воді, ґрунті та повітрі, постійно чи тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Об'єкт охорони — всі вказані тварини, незалежно від їх промислового призначення і виконуваних функцій. Законодавство України відмовилося від поділу тварин на корисні та шкідників.

Перелік об'єктів тваринного світу, на які поширюється дія відповідного Закону, міститься у ст.3 Закону: *дикі тварини* - хордові, в тому числі хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та інші) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та інші) в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), які перебувають у стані природної волі, утримуються у напіввільних умовах чи в неволі; *частини диких тварин* (роги, шкіра тощо); *продукти життєдіяльності диких тварин* (мед, віск тощо). Об'єкти тваринного світу, а також нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загати та інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, що є середовищем їх існування та шляхами міграції, підлягають охороні.

Об'єктам тваринного світу властиві певні *юридичні ознаки*, які характеризують правове визначення тваринного світу, як об'єкта правової охорони.

1) Першою і основною ознакою, яка дозволяє віднести тварин до об'єктів правової охорони, на думку О.С.Колбасова, є перебування їх у стані природної волі, функціонування в складі екологічних систем, у взаємозв'язку з іншими елементами природного середовища¹¹² Тобто, виходячи з цього, об'єктами тваринного світу можуть бути тільки ті тварини, які перебувають у стані природної волі. Під станом природної волі розуміють не обмежений людиною безпосередній природний зв'язок з навколишнім середовищем. Цей зв'язок для різних видів диких тварин неоднаковий і зумовлений біологічними

¹¹¹ Петров В.В.Правова охрана природы в СССР. – М.: Юрид.лит., 1984. – С.265.

¹¹² Колбасов О.С.Право собственности на животный мир // Развитие аграрно-правовых наук. – М., 1980. – С.58-62.

особливостями виду. Втрата дикою твариною стану природної волі, або навпаки, набуття твариною, яка була у неволі, цього стану суттєво змінює її режим. Тварини, що виділені із природного середовища і ті, що утримуються у неволі чи напіввільних умовах, є продукцією добувного промислу, не входять у поняття «об'єктів тваринного світу». Ці тварини юридично припиняють бути об'єктами природи, і об'єктами тваринного світу, оскільки перетворюються у товарно-матеріальні цінності. Однак у новій редакції Закону України «Про тваринний світ» об'єктами тваринного світу і відповідно правової охорони даного Закону визнано і диких тварин, що утримуються у напіввільних умовах чи знаходяться у неволі. Це законодавче положення є цілком виправданим, оскільки за умов запровадження державної, комунальної та приватної власності на об'єкти тваринного світу (зокрема, ст.7 Закону встановлює, що у приватній власності можуть знаходитися об'єкти тваринного світу, вилучені із стану природної волі, розведені (отримані) у напіввільних умовах чи у неволі або набуті іншим не забороненим законом шляхом) та виходячи із загального цивілістичного положення (власники вправі будь-яким чином розпоряджатися об'єктами своєї власності), даний об'єкт потребує особливої охорони з боку держави. Наприклад, ст.7,8 Закону встановлена можливість обмеження, припинення права власності на об'єкти тваринного світу, зокрема у випадку жорстокого поводження з ними. У ч.6 ст.5 передбачено, що об'єкти тваринного світу в Україні знаходяться під охороною держави незалежно від права власності на них. Тому визнання в якості об'єкта охорони тварин, що знаходяться у неволі, з одного боку — не співпадає з теоретичними ознаками тваринного світу як природного об'єкта, а з іншої — дозволяє забезпечити ширші можливості його охорони і збереження.¹¹³

2) До об'єктів тваринного світу належать тільки ті тварини, які постійно чи тимчасово мешкають у просторових межах території України, включаючи внутрішні прибережні води та повітряний простір, або у межах континентального шельфу чи виключної (морської) економічної зони України. Міграції диких тварин, тобто переміщення їх через державні кордони, пов'язані з життєвими циклами або викликані змінами умов їх існування в місцях перебування, спричиняють автоматичні зміни у видовому і кількісному складі тваринного світу. Тому дикі тварини у межах держави автоматично стають об'єктами її власності, а ті, що виходять за її межі, виключаються із числа об'єктів державної власності.

3) Тваринний світ — це уся сукупність видових і популяційних різноманітть живих організмів на всіх стадіях розвитку, частини диких тварин та продукти їх життєдіяльності.

4) Сільськогосподарські, свійські і інші тварини, що використовуються для господарських, наукових, культурно-освітніх, виховних, естетичних та інших цілей не належать до тварин, коло яких обмежується юридичним терміном «тваринний світ», відносини з приводу їх використання, охорони та відтворення регулюються відповідним законодавством. Вони є майном, яке належить на праві власності державним, громадським організаціям, громадянам, а тому використовуються і охороняються відповідно до іншого законодавства. Як зазначено у ст.2 Закону «Про тваринний світ» відносини у галузі охорони, використання і відтворення сільськогосподарських, свійських тварин, а також діяльність пов'язана з охороною і використанням залишків викопних тварин, регулюються відповідним законодавством України. Таким чином, до об'єктів тваринного світу не належать сільськогосподарські та свійські тварини.

¹¹³ Кобецька Н.Р. Там само. – С.237.

5) Об'єкт тваринного світу повинен знаходитися у живому стані. Тварина, що загинула, припиняє бути частиною тваринного світу, а її правовий режим не регулюється еколого-правовими нормами. Слід зауважити, що у редакції Закону від 16 березня 1993 р. до об'єктів тваринного світу були віднесені залишки викопних тварин, однак у новій редакції вони виключені з переліку, що є цілком виправданим з огляду на дану ознаку об'єктів тваринного світу. Згідно ст.2 Закону «Про тваринний світ» діяльність, пов'язана з охороною і використанням залишків викопних тварин, регулюються відповідним законодавством України.

6) Особливістю тваринного світу є те, що цей об'єкт є відновлюваним, але для цього необхідне додержання відповідних умов, які безпосередньо пов'язані з охороною та відновленням тварин.

Розрізняють об'єкти тваринного світу як природні ресурси *загальнодержавного значення і місцевого значення*. До *об'єктів тваринного світу як природних ресурсів загальнодержавного значення* належать дикі тварини, які перебувають у стані природної волі в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, інші об'єкти тваринного світу, на які поширюється дія Закону «Про тваринний світ» і які перебувають у державній власності, а також об'єкти тваринного світу, що у встановленому законодавством порядку набуті у комунальну або приватну власність і визнані об'єктами загальнодержавного значення. Всі інші — об'єкти тваринного світу як природні ресурси *місцевого значення*.

2. Право власності на тваринний світ та право користування об'єктами тваринного світу

Розділ III ЗУ «Про тваринний світ» іменується «Використання об'єктів тваринного світу». Поняття «право використання тваринного світу» слід розглядати у двох значеннях: об'єктивному і суб'єктивному. В об'єктивному значенні під *правом використання тваринного світу* слід розуміти один із правових інститутів фауністичного права, який включає в себе сукупність правових норм, що регулюють суспільні фауністичні відносини в галузі раціонального використання і відтворення об'єктів тваринного світу. У суб'єктивному розумінні *право використання тваринного світу* — це передбачена законодавством сукупність прав і обов'язків суб'єктів фауністичних правовідносин у галузі використання тваринного світу для задоволення своїх різноманітних потреб та з дотриманням вимог по їх охороні.¹¹⁴

Аналіз Розділу III Закону дає підстави стверджувати, що використання об'єктів тваринного світу здійснюється у двох формах: на праві власності і праві користування (залежно від сукупності правомочностей, якими наділений суб'єкт). Отже, об'єкти тваринного світу є об'єктами права власності. А тому в системі законодавства про охорону та використання тваринного світу право власності — це один з основних інститутів, який включає в себе систему правових норм, спрямованих на регулювання правовідносин власності на об'єкти тваринного світу з метою їх захисту та охорони, а також забезпечення раціонального використання, відтворення та охорони тваринного світу.

Суб'єктами використання об'єктів тваринного світу на праві власності є державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної або комунальної форми власності, інші фізичні чи юридичні особи, яким об'єкти тваринного світу належать на праві власності. Із

¹¹⁴ Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. / За ред. В.І.Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – С.409.

змісту ст.5-7 ЗУ «Про тваринний світ» впливає, що об'єкти тваринного світу можуть знаходитися у власності Українського народу, державній, комунальній та приватній власності.

Об'єкти тваринного світу, які перебувають у стані природної волі і знаходяться в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності Українського народу (ст.5). Від імені Українського народу права власника об'єктів тваринного світу, які є природним ресурсом загальнодержавного значення, здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Кожний громадянин має право користуватися об'єктами тваринного світу - об'єктами права власності Українського народу відповідно до цього Закону та інших законів України.

Об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами та організаціями державної або комунальної форми власності, є об'єктом *права державної або комунальної власності* (ст.6).

У *приватній власності* можуть знаходитися об'єкти тваринного світу, вилучені із стану природної волі, розведені (отримані) у напіввільних умовах чи в неволі або набуті іншим не забороненим законом шляхом. Це, наприклад, тварини, що розводяться у звіриницьких фермах, риби, розведені у рибогосподарських водоймах. Законність набуття у приватну власність об'єктів тваринного світу (крім добутих у порядку загального використання) повинна бути підтверджена відповідними документами, що засвідчують законність вилучення цих об'єктів з природного середовища, ввезення в Україну з інших країн, факту купівлі, обміну, отримання у спадок тощо, які видаються в установленому законодавством порядку. Такими документами можуть бути спеціальні дозволи на полювання (ліцензії, відстрілочні картки), договори на ведення мисливського господарства, здійснення рибальства. Це можуть бути і договори купівлі-продажу, дарування, обміну (наприклад, колекції тварин чи інших об'єктів тваринного світу).

У передбаченому законом порядку права власників об'єктів тваринного світу можуть бути обмежені в інтересах охорони цих об'єктів, навколишнього природного середовища та захисту прав громадян.

З точки зору підстав виникнення право використання тваринного світу може бути *загальним або спеціальним*.

1) загальне право користування об'єктами тваринного світу гарантується громадянам для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо) безоплатно. Загальне використання об'єктів тваринного світу здійснюється без вилучення об'єктів тваринного світу з природного середовища (за винятком любительського і спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування в межах встановлених законодавством обсягів безоплатного вилову). Відповідно до ст.ст.27,28,29 ЗУ «Про тваринний світ» у порядку загального права використання об'єктів тваринного світу здійснюється: любительське і спортивне рибальство у водних об'єктах загального користування в межах встановлених законодавством обсягів безоплатного вилову; використання об'єктів тваринного світу у наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях та інших цілях, не заборонених законом; використання корисних властивостей життєдіяльності тварин - природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо.

2) спеціальне право користування об'єктами тваринного світу. До цього виду належать усі види використання тваринного світу (за винятком передбачених законодавством випадків безоплатного любительського і спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування), що здійснюються з їх вилученням (добуванням, збиранням тощо) із природного середовища. Спеціальне право використання тваринного світу має свої *особливості*:

- по-перше, здійснюється фізичними та юридичним особами лише за спеціальними дозволами, що видаються в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, на підставі затверджених лімітів використання об'єктів тваринного світу (постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення». Наказом Мінприроди України від 26 травня 1999 р. затверджені Правила видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення);

- по-друге, це використання тваринного світу з вилученням тварин (добуванням, збиранням тощо);

- по-третє, спеціальне використання є платним (Тимчасовий порядок справляння плати за спеціальне використання диких тварин, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 січня 1996 р.; Інструкція про порядок сплати платежів за спеціальне використання диких тварин, затв. наказом Мінекобезпеки України та Мінфіну України від 9 квітня 1996 р., Порядок справляння плати за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів і нормативів плати за їх спеціальне використання, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р., Інструкція про порядок обчислення і внесення платежів за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів, затв. наказом Мінекобезпеки України, Мінекономіки України, Держкомрибгоспу України, ДПА України, Мінфіну України від 24 грудня 1999 р.; Про затвердження розміру плати за видачу посвідчення мисливця і щорічної контрольної картки обліку добутої дичини та порушень правил полювання: наказ Держкомлісгоспу України від 24 листопада 2005 р., Вартість ліцензії на добування мисливських тварин у мисливських угіддях України: наказ Міністерства аграрної політики і продовольства України від 16 травня 2011 р.);

- по-четверте, спеціальне використання тваринного світу в порядку ведення мисливського і рибного господарства здійснюється з наданням підприємствам, установам, організаціям і громадянам права користування мисливськими угіддями та рибогосподарськими водоймами;

- по-п'яте, в окремих випадках законодавство передбачає необхідність володіння суб'єктом спеціальною правосуб'єктністю (зокрема, при здійсненні спеціального використання об'єктів тваринного світу).

Ці вимоги поширюються на власників та користувачів земельних ділянок, на яких перебувають (знаходяться) об'єкти тваринного світу.

Залежно від *мети використання* розрізняють наступні види використання об'єктів тваринного світу:

1. Мисливство. Мисливством вважається вид спеціального використання тваринного світу шляхом добування диких звірів та птахів, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах у межах мисливських угідь і які можуть бути об'єктами полювання. Мисливство здійснюється шляхом промислового добування та любительського і спортивного полювання на мисливських звірів і

птахів. З метою організації та ведення мисливського господарства юридичним і фізичним особам надаються у користування спеціально визначенні для цього мисливські угіддя — ділянки суші та водного простору, на яких перебувають мисливські тварини і які можуть бути використані для ведення мисливського господарства. Користувачами мисливських угідь можуть бути спеціалізовані мисливські господарства, інші підприємства, установи та організації, в яких створені спеціалізовані підрозділи для ведення мисливського господарства з наданням в їх користування мисливських угідь. Мисливські угіддя для ведення мисливського господарства надаються у користування Верховною Радою АРК та обласними Радами за поданням спеціально уповноважених державних органів у галузі ведення мисливського господарства (Державне агентство лісових ресурсів України та його органи на місцях) і за погодженням з місцевими Радами, органами Мінприроди України та власниками або користувачами земельних ділянок.

Надання у користування в тому числі в оренду, мисливських угідь здійснюється на строк не менше 15 років. Користувачі мисливських угідь мають переважне право на поновлення строку користування. Надання угідь оформляється договором, який повинен відповідати Типовому договору про умови ведення мисливського господарства, затв. наказом Держкомлісгоспу від 12 грудня 1996 р.

Порядок ведення мисливського господарства встановлюється Законом України від 22 лютого 2000 р. «Про мисливське господарство та полювання».

Однією з основних форм користування державним мисливським фондом є *полювання*, тобто дії людини, спрямовані на вистежування, переслідування з метою добування і саме добування (відстріл, відлов) мисливських тварин, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах. До полювання прирівнюється: перебування осіб у межах мисливських угідь, у тому числі на польових і лісових дорогах (крім доріг загального користування), з будь-якою стрілецькою зброєю або з капканами та іншими знаряддями добування звірів і птахів, або з собаками мисливських порід чи ловчими звірами і птахами, або з продукцією полювання; перебування осіб на дорогах загального користування з продукцією полювання або з будь-якою зібраною розчохленою стрілецькою зброєю (ст.12 Закону). До полювання не прирівнюються перераховані дії осіб, пов'язані з виконанням ними службових обов'язків, а також знищенням мишоподібних гризунів — шкідників сільського господарства.

Право на полювання в межах визначених для цього мисливських угідь мають громадяни України, які досягли 18-річного віку, одержали в установленому порядку дозвіл на добування мисливських тварин та інші документи, що засвідчують право на полювання. Полювання з використанням вогнепальної мисливської зброї дозволяється лише особам, які в установленому порядку одержали дозвіл органу внутрішніх справ на право користування цією зброєю.

Документами на право полювання є: посвідчення мисливця; щорічна контрольна картка обліку добутої дичини і порушень правил полювання з відміткою про сплату державного мита (вона діє протягом одного мисливського сезону); дозвіл на добування мисливських тварин (ліцензія, відстрільна картка тощо); відповідний дозвіл на право користування вогнепальною мисливською зброєю; паспорт на собак мисливських порід, інших ловчих звірів і птахів з відміткою про допуск до полювання у поточному році у разі їх використання під час полювання.

За ліцензією здійснюється полювання на ведмедя, кабана, лань, оленів благородного та плямистого, козулю, лося, муфлону, білку, бабака, бобра, нутрію вільну, ондатру, куниць лісову та кам'яну, норку американську, тхора лісового. Порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин та порядок здійснення полювання на цих тварин визначається Положенням про правила проведення полювань, поводження із зброєю та порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин, затв. наказом Мінагрополітики України від 17 жовтня 2011 р.

За відстрільною карткою здійснюється полювання на пернату дичину, кроля дикого, зайця-русака, єнотовидного собаку, вовка та лисицю. Добування вовка дозволяється здійснювати також за наявності у мисливця ліцензії або відстрільної картки на добування інших мисливських тварин.

Ліцензії видаються мисливцям користувачем мисливських угідь, який отримує їх у спеціально уповноваженому центральному органі виконавчої влади у галузі мисливського господарства та полювання або визначеного ним органу. Відстрільні картки видаються мисливцям користувачем мисливських угідь. Ліцензії та відстрільні картки видаються мисливцям із зазначенням у них терміну та місця здійснення полювання з урахуванням лімітів добування мисливських тварин та пропускнуї спроможності мисливських угідь. Зазначені документи мисливець зобов'язаний мати під час здійснення полювання, транспортування або перенесення продукції полювання і пред'являти їх на вимогу осіб, уповноважених здійснювати контроль у галузі мисливського господарства та полювання.

Посвідчення мисливця та щорічна контрольна картка обліку добутої дичини і порушень правил полювання видаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, а на території АРК органом виконавчої влади АРК з питань лісового та мисливського господарства відповідно до порядку, встановленого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства. Порядок видачі даних документів регулюється ст.ст.14,17 Закону, наказом Мінлісгоспу України від 21 березня 1997 р. «Про затвердження Порядку видачі посвідчення мисливця та контрольної картки добутої дичини і порушень правил полювання», наказом Держкомлісгоспу України від 12 березня 2004 р. «Про затвердження Порядку видачі паспортів на собак мисливських тварин» та ін.

Право на полювання зумовлюється членством в одному із товариств чи організацій, а також видом мисливства: промислове добування звірів та птахів; любительське, спортивне полювання; добування диких звірів і птахів у науково-дослідних цілях.

Законом «Про мисливське господарство та полювання» визначаються дії, які дозволяється здійснювати під час полювання (ст.33), та відповідно — які забороняється здійснювати (ст.20).

З метою раціонального використання мисливських тварин, охорони диких тварин, а також середовища їх перебування *забороняється*: полювати без належного на те дозволу; полювання на тварин, які не зазначені у дозволах на добування мисливських тварин або понад встановлену в цих дозволах норму; полювання в заборонених для цього місцях (на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, де це заборонено відповідно до положень про них; на відтворювальних ділянках; у межах населених пунктів (сіл, селищ, міст), за винятком випадків, передбачених рішеннями Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських рад; в угіддях, не зазначених у дозволі; на відстані ближче ніж 200 метрів від

будівель населеного пункту та окремо розташованих будівель, де можливе перебування людей); полювання у заборонений час (у не дозволені для полювання строки на відповідні види тварин; у темний період доби (пізніше години після заходу сонця і раніше години до його сходу); полювання із застосуванням або використанням заборонених знарядь та забороненими способами (клеїв, петель, підрізів, закотів, гачків, самострілів, ловчих ям; отруйних та анестезуючих принад; живих сліпих чи знівчених тварин як принади; звуковідтворювальних приладів та пристроїв; електричного обладнання для добування тварин; штучних світлових джерел, приладів та пристроїв для підсвічування мішеней, у тому числі приладів нічного бачення; дзеркал та інших пристроїв, що осліплюють тварин; вибухових речовин; з під'їзду на автотранспорті, а також на плавучих засобах з працюючим двигуном; літаків та вертольотів; немисливської (у тому числі військової) вогнепальної, пневматичної та іншої стрілецької зброї, а також нарізних вкладок, напівавтоматичної або автоматичної зброї з магазинами більш як на два патрони; руйнування жител тварин, бобрових загат, гнізд птахів; газу та диму; заливання нір звірів; а також на тварин, які зазнають лиха (переправляються водою або по льоду, рятуються від пожежі, повені тощо); на пернату дичину з нарізною вогнепальною зброєю; на хутрових звірів (крім вовка та ведмедя) з нарізною вогнепальною зброєю калібром більш як 5,6 міліметра; на копитних тварин та ведмедя з використанням малокаліберної гвинтівки під патрон кільцевого запалювання або набоїв, споряджених картечню чи шротом; полювання з мисливськими собаками, ловчими звірами і птахами без наявності на них паспорта з допуском до полювання; транспортування або перенесення добутих тварин чи їх частин без відмітки цього факту у дозволі на їх добування; допускання собак у мисливські угіддя без нагляду; полювання з порушенням встановленого для певної території (регіону, мисливського господарства, обходу тощо) порядку здійснення полювання; полювання на заборонених для добування тварин; збирання яєць птахів, загиблих тварин або їх частин, руйнування, нищення або псування штучних гніздищ, солонців, годівниць для звірів і птахів, посівів кормових рослин, мисливських вишок, вказівних знаків, відповідних вивісок та інших атрибутів мисливського господарства. Ці дії відповідно до законодавства кваліфікуються як незаконне полювання.

Перната дичина та хутрові звірі, а також субпродукти копитних тварин, добутих мисливцем під час полювання в установленому цим Законом порядку, є *власністю мисливця*. Шкури, м'ясо, роги та ікла копитних тварин, добутих у процесі полювання, а також відловлені живі тварини *здаються користувачеві мисливських угідь*. Учасники полювання мають переважне право на придбання цієї продукції. При цьому м'ясо копитних тварин може реалізовуватися учасникам полювання із знижкою до 30 відсотків (частка мисливця). Підлягають *обов'язковій здачі користувачеві мисливських угідь* зібрані скинуті роги лані, оленя, козулі, лося, загиблі тварини або їх частини, а також відловлені хворі чи травмовані живі тварини. Користувач мисливських угідь з дозволу органів державної ветеринарної медицини має право самостійно реалізовувати зазначену продукцію полювання (у тому числі мисливські трофеї) або здійснювати її переробку за наявності документів, що засвідчують законність її набуття, у порядку, встановленому законодавством. Мисливські трофеї, одержані від добутих копитних тварин та ведмедя, підлягають обов'язковій реєстрації у користувача мисливських угідь з оформленням відповідного трофейного листа із зазначенням у ньому місця, часу їх добування, оцінки трофейної якості.

2. Рибальство — це добування риби та водних безхребетних. На території України відповідно до законодавства може здійснюватися промислове, любительське та спортивне рибальство. Рибальство може здійснюватися у загальному та спеціальному порядку.

У порядку *загального* використання об'єктів тваринного світу громадяни мають право на безоплатне любительське і спортивне рибальство.

Любительське рибальство — безоплатне добування (вилов) водних біоресурсів у порядку загального використання, у дозволених обсягах, для особистих потреб (без права реалізації) знаряддями вилову, встановленими для цього правилами рибальства.

Правила любительського і спортивного рибальства та добування водних безхребетних, що здійснюється на праві спеціального використання об'єктів тваринного світу, визначаються у Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства, який затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. Згідно з цим Порядком у рибогосподарських водоймах України (за винятком водойм, які знаходяться у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, риборозплідних господарств, водойм, які мають обмеження щодо їх спеціального використання (питні, технічні тощо), а також водойм або їх ділянок, на яких лов (добування) водних живих ресурсів заборонено) дозволяється здійснення любительського і спортивного рибальства всім громадянам України, іноземним громадянам, а також особам без громадянства.

На рибогосподарських водоймах (їх ділянках) загального користування любительське і спортивне рибальство здійснюється безоплатно. У разі коли водні живі ресурси зосереджуються у певних місцях на рибогосподарських водоймах протягом тривалого часу, любительське і спортивне рибальство здійснюється за плату та за наявності дозволу на спеціальне використання водних живих ресурсів із застосуванням певних знарядь їх лову (добування) на окремих ділянках рибогосподарських водойм у визначені терміни та з обов'язковим дотриманням правил рибальства і норм вилову.

На рибогосподарських водоймах (їх ділянках), визначених для любительського і спортивного рибальства, забороняється промислове рибальство, за винятком проведення відлову старшовікових груп риб, меліоративного і контрольного лову (добування) водних живих ресурсів, відлову риби з метою запобігання її загибелі, заготівлі плідників для риборозведення.

Вимоги щодо здійснення любительського і спортивного рибальства та застосування знарядь і способів лову (добування), норми, заборонені місця і його терміни, встановлюються правилами любительського і спортивного рибальства за басейно-територіальним принципом. У правилах рибальства передбачаються: територія, норми лову (добування) за вагою та поштучно (заборонені та дозволені знаряддя і способи), заборонені місця, терміни заборони лову (добування) водних живих ресурсів, мінімальний розмір риб та інших водних живих ресурсів, умови проведення спортивних змагань з рибальства і підводного полювання; умови використання маломірних суден, особливо в нерестовий період, на шляхах міграції і в місцях зосередження водних живих ресурсів.

Під час здійснення любительського і спортивного рибальства забороняється: добування протягом року будь-яких морських звірів; проведення без погодження з органами рибоохорони та дозволу Мінприроди акліматизації, переселення і розведення нових для фауни України або генетично змінених

водних живих ресурсів; організація змагань з рибальства в період нересту риби; застосування без дозволу органів рибоохорони нових знарядь і способів лову (добування), не передбачених правилами рибальства; знаходження на рибогосподарських водоймах або поблизу них з вибуховими чи отруйними речовинами, а також із знаряддями лову (добування), застосування яких в даний час та в даному місці заборонено; продаж фізичними та юридичними особами, які не мають на це дозволу, сіткових матеріалів, знарядь лову (добування) і будь-яких пристосувань до них, заборонених правилами рибальства; продаж водних живих ресурсів та продуктів їх переробки без наявності документа, який підтверджує законність їх придбання, та сертифіката якості; миття у рибогосподарських водоймах або в їх прибережних смугах транспортних засобів, а також проведення робіт, які негативно впливають на стан водойм; зупинка плавзасобів в заборонених для рибальства місцях, за винятком зупинок біля населених пунктів та випадків крайньої необхідності (шторм, туман, аварія тощо); пересування автотранспортних засобів по кризі рибогосподарських водойм у період льодоставу (за винятком спеціально обладнаних льодових трас); лов (добування) риби та інших водних живих ресурсів, занесених до Червоної книги України; вивезення (винесення) риби, раків та інших водних живих ресурсів у кількості, що перевищує добову норму лову (добування), або заборонених до лову (добування) правилами рибальства; вилучення із води знарядь лову (добування), які належать іншим особам; лов (добування) водних живих ресурсів: із застосуванням вибухових і отруйних речовин, електроструму, колючих знарядь лову, вогнепальної та пневматичної зброї (за винятком гарпунних рушниць для підводного полювання), промислових та інших знарядь лову (добування), виготовлених із сіткоснаєних чи інших матеріалів усіх видів і найменувань, способу багріння, спорудження гаток, запруд та спускання води з рибогосподарських водойм; у каналах теплоенергоцентралей, підводних або скидних каналах електростанцій; у підводних і магістральних каналах, відводах рибогосподарських та меліоративних систем, в шлюзових каналах тощо; у новостворених водосховищах (до особливого розпорядження); з незареєстрованих плавзасобів або таких, що не мають на корпусі чіткого реєстраційного номера (за винятком веслових човнів); з човнів або інших плавзасобів на промислових ділянках, закріплених за користувачами водних живих ресурсів; на промислових ділянках (тоні, плави, місця встановлення промислових знарядь лову тощо); у водоймах риборозплідних господарств; у верхніх б'єфах гребель на відстані ближче ніж за 500 метрів; поблизу мостів, які охороняються в межах режимних зон охорони; у радіусі 500 метрів навколо риборозплідних господарств.

Дозволи на право здійснення любительського рибальства на засадах спеціального використання водних живих ресурсів видаються органами рибоохорони (Правила любительського і спортивного рибальства, затв. наказом Держкомрибгоспу України від 15 лютого 1999 р.)

Промислове рибальство — вид спеціального використання водних біоресурсів (вилучення, приймання, переробка, зберігання, транспортування тощо, у тому числі постачання палива, води, тари, продовольства для функціонування суден флоту рибної промисловості та їх екіпажів) у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), у тому числі у водах, що знаходяться за межами юрисдикції України (ст.1 ЗУ від 8 липня 2011 р. «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»). Дозволи на спеціальне використання водних ресурсів видаються центральним органом виконавчої влади з питань рибного господарства та його органами на місцях. Порядок здійснення промислового рибальства

регулюється також Правилами промислового рибальства у рибогосподарських водних об'єктах України, затв. наказом Держкомрибгоспу України від 18 березня 1999 р. та ін. спеціальними актами.

3. Використання об'єктів тваринного світу, які знаходяться у стані природної волі, у наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях здійснюється підприємствами, установами і організаціями та громадянами безплатно і без відповідних дозволів, якщо при цьому об'єкти тваринного світу не вилучаються (в тому числі тимчасово) із природного середовища, тваринам та середовищу їх перебування не завдається шкоди, не порушуються права власників та інших користувачів природних ресурсів. Вилучення об'єктів тваринного світу у наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях із природного середовища допускається тільки за спеціальними дозволами.

4. Використання корисних властивостей життєдіяльності тварин-природних санітарів середовища, запилювачів рослин та інших допускається тільки без їх вилучення та знищення, погіршення середовища їх перебування і без заподіяння тваринам іншої шкоди. Об'єктами цього виду користування є тварини — природні санітари середовища, запилювачі рослин, інші тварини;

5. Використання тварин з метою одержання продуктів їх життєдіяльності — допускається тільки без вилучення та знищення тварин і без погіршення середовища їх перебування. Наприклад, використання диких бджіл для отримання меду і воску, гірських баранів — для отримання пуху під час линьки, оленів — для отримання їх рогів і т.ін. Відносини щодо розведення, використання та охорони бджіл, виробництва, заготівлі та переробки продуктів бджільництва регулюються Законом України від 22 лютого 2000 р. «Про бджільництво».

6. Добування (придбання) диких тварин з метою утримання і розведення у неволі чи напіввільних умовах для використання цих тварин та отриманих продуктів їх життєдіяльності. Об'єктами цього виду використання можуть бути тварини (крім занесених до Червоної книги України), вилучені з природного середовища за спеціальними дозволами та за визначену у встановленому порядку плату. Оскільки метою утримання і розведення у неволі чи напіввільних умовах тварин є отримання продуктів їх життєдіяльності, спеціальні дозволи видаються після погодження питань можливості утримання і розведення диких тварин у неволі чи напіввільних умовах з органами санітарно-епідеміологічного, ветеринарного контролю, з місцевими радами та іншими органами. Такі дозволи видають органи центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 30 вересня 2010 р. № 429 затверджено Порядок утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах, який встановлює механізм утримання, використання диких тварин, у тому числі занесених до Червоної Книги України або які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, що знаходяться під загрозою зникнення, у неволі або в напіввільних умовах, визначає права і обов'язки власників диких тварин, а також контроль у цій сфері. Для певних видів (груп видів диких тварин) може встановлюватися окремий порядок відповідно до чинного законодавства. Утримання диких тварин у неволі допускається, якщо: створені умови, що відповідають їх біологічним, видовим та індивідуальним особливостям; дотримані вимоги, встановлені Законом України «Про захист тварин від жорстокого поводження»; наявні документи, що підтверджують законність набуття дикої

тварини. У додатку до Порядку визначені мінімальні норми площ для утримання та розведення диких тварин.

3. Правове регулювання заходів з охорони тваринного світу

Суб'єкти права використання об'єктів тваринного світу зобов'язані здійснювати комплекс визначених законодавством заходів, які повинні забезпечити збереження дикої фауни. З цією метою в Україні здійснюється охорона тваринного світу, яка включає систему правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення та раціональне використання об'єктів тваринного світу. Ці засоби досить різноманітні і зводяться до встановлення компетентними органами правил і норм з: охорони, раціонального використання і відтворення тваринного світу; заборон і обмежень в користуванні ними; охорони від самовільного використання і інших порушень встановленого порядку користування тваринним світом; охорони середовища перебування, умов розмноження і шляхів міграції тварин (цей захід по створенню природних умов, без яких не можуть існувати тварини, включає в себе ряд обов'язкових вимог. Насамперед повинна забезпечуватися недоторканність ділянок, які є місцями перебування тварин (наприклад, пташиних базарів, заповідних зон тощо). Цю вимогу слід врахувати при розміщенні, проектуванні і будівництві населених пунктів, підприємств, споруд тощо; вдосконаленні існуючих чи запровадженні нових технологій; здійсненні лісових користувань; добуванні корисних копалин і т.ін.); створення заповідників, заказників тощо; запобігання загибелі тварин під час здійснення виробничих процесів й експлуатації транспортних засобів; подання допомоги тваринам у разі їх захворювання або загрози загибелі під час стихійного лиха та надзвичайних екологічних ситуацій; обмеження або заборони застосування на окремих територіях засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив та інших препаратів; обмеження прав власників і користувачів природних ресурсів в інтересах охорони, раціонального використання і відтворення тваринного світу. Цей перелік не є вичерпним.

Відповідальність за порушення фауністичного законодавства — це один із видів юридичної відповідальності у галузі екології. Ст.63 ЗУ «Про тваринний світ» передбачає, що порушення законодавства України в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову і кримінальну відповідальність, а також закріплює обов'язок відшкодувати шкоду, спричинену такими правопорушеннями.

Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про охорону тваринного світу передбачена КК України, зокрема ст.248 (незаконне полювання), 249 (незаконне заняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом), 250 (проведення вибухових робіт з порушенням правил охорони рибних запасів), 251 (порушення ветеринарних правил).

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про охорону тваринного світу передбачена КпАП України, зокрема: ст.85 (порушення правил використання об'єктів тваринного світу), 85-1 (виготовлення та збут заборонених знарядь добування об'єктів тваринного або рослинного світу), 87 (порушення вимог щодо охорони середовища перебування і шляхів міграції, переселення, акліматизації та

схрещування диких тварин), 88 (незаконне вивезення з України і ввезення на її територію об'єктів тваринного і рослинного світу), 88-1 (порушення порядку придбання чи збуту об'єктів тваринного або рослинного світу, правил утримання диких тварин у неволі або в напіввільних умовах), 88-2 (порушення правил створення, поповнення, зберігання, використання або державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій та торгівлі ними), 89 (жорстоке поводження з тваринами), 90 (порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України) тощо. Переважно додатковою до штрафу санкцією за порушення правил користування тваринним світом є конфіскація - примусове і безоплатне вилучення у власність держави майна, яке є знаряддям вчинення правопорушення або є безпосереднім його об'єктом.

Для *цивільно-правової відповідальності* характерним є те, що шкода, спричинена порушенням права користування тваринним світом, підлягає відшкодуванню у повному обсязі незалежно від притягнення винної особи до адміністративної чи іншої відповідальності. Сума шкоди визначається, як правило, на основі спеціальних такс. Зокрема, Такси для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України), затверджені наказом Мінприроди України та Держкомлісгоспу України від 18 липня 2007 р.; «Про розміри компенсації за добування (збирання) та шкоду, заподіяну видам тварин і рослин, занесеним до Червоної книги України», затв. постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 1993 р.; «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України», затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1998 р. ; «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів риб та інших об'єктів водного промислу», затв. постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р.

Для розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству України юридичними та фізичними особами (підприємцями), у тому числі іноземними, внаслідок незаконного добування або знищення запасів водних живих ресурсів у територіальних та внутрішніх водах, на континентальному шельфі та у виключній (морській) економічній зоні України застосовується Методика розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушень правил рибальства та охорони водних живих ресурсів затверджена наказом Мінагрополітики України та Мінприроди України від 12 липня 2004 р.

У разі загибелі риби внаслідок забруднення рибогосподарських водойм стічними водами, шкідливими речовинами та проведення на водоймах будь-яких робіт з порушенням природоохоронного законодавства, що призвели до загибелі риби, знищення нерестовищ, зниження рибопродуктивності водойм юридичними та фізичними особами, в тому числі іноземними, у рибогосподарських водоймах України, розмір відшкодування визначається на підставі Методики розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затв. наказом Мінекобезпеки України від 18 травня 1995 р.

Незаконно добуті (зібрані) об'єкти тваринного світу, виготовлена з них продукція, знаряддя правопорушення підлягають конфіскації.

Лекція 10. Правова охорона атмосферного повітря

1. Об'єкти правового регулювання
2. Правове регулювання заходів з охорони атмосферного повітря

1. Об'єкти правового регулювання

Атмосферне повітря є одним з основних життєво важливих елементів навколишнього природного середовища, необхідний всьому живому на Землі. Україна здійснює комплекс науково обґрунтованих біологічних, технічних, економічних, санітарно-гігієнічних, соціальних та інших заходів, спрямованих на попередження і усунення забруднення атмосферного повітря. Особливе значення належить правовій охороні атмосферного повітря.

Правове регулювання відносин у галузі охорони атмосферного повітря з метою збереження та відновлення стану атмосферного повітря, відвернення і зниження шкідливого хімічного та фізичного, біологічного та іншого впливу на атмосферне повітря, забезпечення раціонального використання атмосферного повітря для виробничих потреб, а також зміцнення правопорядку і законності у цій сфері здійснюється на підставі ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про охорону атмосферного повітря» в ред. від 21 червня 2001 р.

Предметом правового регулювання є суспільні відносини в галузі охорони і використання атмосферного повітря. Сутність їх полягає в тому, що в процесі реалізації цих відносин повинно бути забезпечено збереження в чистоті і поліпшення стану атмосферного повітря, попередження і зниження шкідливого впливу на атмосферне повітря, який може викликати несприятливі наслідки для навколишнього середовища.

Проблема. Законодавство різних держав оперує різними термінами для позначення цього об'єкту: повітря, атмосфера, атмосферне повітря. Ці поняття є суміжними, але не тотожними.

Об'єктом правової охорони за законодавством України виступає атмосферне повітря. Нормативне визначення атмосферного повітря міститься у ст.1 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»: це життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень.

Специфічні ознаки атмосферного повітря як природного об'єкта (зокрема, рухливість, неможливість встановлення меж, практична невичерпність тощо) зумовлюють особливості його правової охорони.

По-перше, визначаючи атмосферне повітря як природний об'єкт, атмосфероохоронне законодавство, на відміну від інших природних об'єктів, не встановлює права власності на нього. Цю позицію поділяє і більшість науковців. Хоча Конституція України від 28 червня 1996 р. відносить атмосферне повітря до об'єктів права власності Українського народу. Ймовірно, ініціатори такого положення проводять аналогію з режимом інших природних об'єктів.

У чому полягає спірність конституційного положення ст.13?

Атмосферне повітря не може бути об'єктом права власності, оскільки в силу фізичного стану і специфічних особливостей воно перебуває в постійному русі, перемішуванні, які не піддаються контролю з боку людини і тому не можливо практично здійснювати повноваження власника цим природним об'єктом. Ще римські юристи відзначали, що є речі, які за своєю природою не можуть бути чиймись. До таких речей вони відносили текучі ріки та повітря.

Проблематичною є і реалізація правомочностей власника щодо атмосферного повітря.

Водночас Україна як суверенна держава в межах свого повітряного простору користується всіма правами територіального верховенства, державного суверенітету, зокрема, виключним правом на використання атмосферного повітря.

По-друге, економічне використання атмосферного повітря як сировини основного виробничого призначення практично не має самостійного значення і правом практично не регулюється. Якщо редакція ЗУ «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 р. містила окремий розділ V «Регулювання відносин в галузі використання атмосферного повітря», то у чинній редакції закону такі норми взагалі відсутні.

Але в юридичній літературі звертається увага на необхідність врегулювання цих відносин. Насамперед мова йде про загальне використання атмосферного повітря як природної умови життя.¹¹⁵ І це цілком вірно, оскільки не можна заперечувати наявність специфічного суб'єктивного права кожного громадянина на користування чистим атмосферним повітрям. При порушенні цього права і виникненні у громадянина несприятливих для нього наслідків у результаті забруднення атмосферного повітря шкідливими речовинами у нього виникає правова можливість вимагати від винної особи відшкодування майнової шкоди і усунення негативних явищ.

Специфічність вказаного суб'єктивного права полягає у тому, що воно виступає як частина загального сукупного права всіх громадян на користування атмосферним повітрям. Це пов'язано з тим, що єдиним об'єктом загального сукупного права виступає атмосферне повітря, яке не піддається індивідуалізації і поділу між його користувачами, що й обумовлює особливості захисту даного права.

Аналіз екологічного та атмосфероохоронного законодавства дає підстави виокремити декілька видів користування атмосферним повітрям: а) для забезпечення життєдіяльності людини та інших організмів; б) для викиду забруднюючих речовин і поглинання шкідливих фізичних та інших впливів; в) для виробничих потреб як виробничою сировиною та для одержання кисню, азоту і т.п. в різноманітних промислових процесах (згоряння палива), при виплавці металів і руд (доменні та мартенівські процеси); для автомобільного і повітряного транспорту тощо; г) штучних змін стану атмосфери і атмосферних явищ в господарських цілях.

По-третє, на відміну від інших природних об'єктів, атмосферне повітря не підлягає обліку. Щодо атмосферного повітря ведеться облік тільки шкідливих впливів на нього згідно Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря, затвердженого постановою Кабінету Міністрів

¹¹⁵ Федоров Б.С. Законодательство Российской Федерации об атмосферном воздухе: новейшее понимание // Экол. право. - 2002. - № 4. - С.12.

України від 13 грудня 2001 р. Він представляє собою облік об'єктів (підприємств, установ, організацій та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності), які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і на стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, видів і ступенів впливу на його стан фізичних та біологічних факторів.

По-четверте, охорона атмосферного повітря здійснюється не заради самого повітря (яке в кількісному показнику завжди залишається незмінним), а з метою охорони здоров'я людини та навколишнього природного середовища, збереження матеріальних та інших соціальних цінностей. При цьому охоронні вимоги спрямовані не до користувачів (як це традиційно для інших природних об'єктів), а до будь-яких господарюючих суб'єктів, діяльність яких безпосередньо не пов'язана з використанням атмосферного повітря, але спричиняє негативний вплив на нього.

По-п'яте, атмосферне повітря є складовою навколишнього природного середовища і нерозривно з ним пов'язане, тобто об'єктом правової охорони є атмосферне повітря, яке знаходиться у зовнішньому природному середовищі. Охорона повітря у виробничих, адміністративних, житлових приміщеннях належить до сфери регулювання законодавства про охорону праці, техніку безпеки, правил внутрішнього розпорядку тощо. Це викликано тим, що повітря у приміщеннях не виступає природним об'єктом, так як є відірваним від навколишнього природного середовища.

По-шосте, враховуючи специфіку атмосферного повітря, як природного об'єкта, що перебуває у постійному русі і переноситься на різні відстані, не обмежуючись кордонами однієї держави, саме щодо нього, як щодо жодного іншого об'єкту, актуальним і ефективним є міжнародне співробітництво з питань його охорони. Зокрема, особливо важливе значення в цьому плані має Конвенція ООН 1979 р.(Женева) про транскордонне забруднення повітря на великі відстані та прийняті до неї ряд протоколів про зменшення викидів шкідливих речовин.

Крім атмосферного повітря об'єктом правового регулювання є також озоновий шар.

Озоновий шар – це частина атмосферного повітря, яка розташована на висоті від 20 до 50 км і яка охороняє живі організми від радіаційного та ультрафіолетового впливу.

Відповідно до міжнародних угод, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, підприємства, установи, організації та громадяни-суб'єкти господарювання зобов'язані скорочувати і в подальшому повністю припинити виробництво та використання хімічних речовин, які шкідливо впливають на озоновий шар, а також проводити роботу щодо зменшення викидів речовин, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату (ст.16 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»).

З метою забезпечення виконання Віденської конвенції про охорону озонового шару (1985р.) і Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар (1987 р.) Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про посилення державного регулювання стосовно ввезення в Україну та вивезення з України озоноруйнуючих речовин» від 16 травня 2002 р.

2.Правове регулювання заходів з охорони атмосферного повітря

Охорона атмосферного повітря — система заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення (тобто 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) та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів (ст.1 Закону «Про охорону атмосферного повітря»). До числа заходів з охорони атмосферного повітря належать: планування, встановлення нормативів гранично допустимих шкідливих впливів, регулювання викидів, облік шкідливих впливів, закріплення екологічних вимог стосовно окремих стадій господарської діяльності тощо.

Один із основних напрямків діяльності держави у даній галузі — здійснення комплексу профілактичних заходів, які забезпечують охорону атмосферного повітря. У цей комплекс входять заходи технічного, організаційного, економічного, науково-дослідницького і правового характеру.

Підтримання належної якості атмосферного повітря у державі залежить від розробки оптимальних нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у атмосферному повітрі, а також інших нормативів і стандартів. Згідно зі ст.4 Закону «Про охорону атмосферного повітря» стандартизація і нормування в галузі охорони атмосферного повітря проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог до охорони атмосферного повітря від забруднення та забезпечення екологічної безпеки. Стандартизація і нормування в галузі охорони атмосферного повітря спрямовані на: забезпечення безпечного навколишнього природного середовища та запобігання екологічним катастрофам; реалізацію єдиної науково-технічної політики в галузі охорони атмосферного повітря; встановлення єдиних вимог до обладнання і споруд щодо охорони атмосферного повітря від забруднення; забезпечення безпеки господарських об'єктів і запобігання виникненню аварій та техногенних катастроф; впровадження і використання сучасних екологічно безпечних технологій.

У юридичній літературі розмежування між стандартами і нормативами проводиться за ступенем конкретизації у них вимог до стану атмосферного повітря. *Державні стандарти у галузі охорони атмосферного повітря* є обов'язковими для виконання і визначають поняття, терміни, режим використання і охорони атмосферного повітря, методи контролю за його станом, вимоги щодо запобігання шкідливого впливу на атмосферне повітря, інші вимоги. Нормативи встановлюють межі допустимого шкідливого впливу на атмосферне повітря.¹¹⁶ *Нормативи в галузі охорони атмосферного повітря* — це різновид природоохоронних стандартів — єдині, що відповідають досягнутому рівню науково-технічного прогресу вимоги, правила, нормативи, які пред'являються компетентними органами держави в масштабах держави, регіону, галузі народного господарства до стану навколишнього природного середовища, до діяльності виробничо-господарських об'єктів з метою охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів і забезпечення сприятливої для людини якості навколишнього природного середовища на основі правильного поєднання екологічних та економічних інтересів суспільства.

У галузі охорони атмосферного повітря встановлюються такі нормативи:

¹¹⁶ Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навч. посібн. – С.265.

1) *нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря* – це група нормативів, дотримання яких запобігає виникненню небезпеки для здоров'я людини та стану навколишнього природного середовища від впливу шкідливих чинників атмосферного повітря (в літературі їх іменують санітарно-гігієнічними). Встановлені вони для оцінки стану забруднення атмосферного повітря:

нормативи якості атмосферного повітря — критерій якості атмосферного повітря, який відображає гранично допустимий максимальний вміст забруднюючих речовин в атмосферному повітрі і при якому відсутній негативний вплив на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища;

гранично допустимі рівні впливу акустичного, електромагнітного, іонізуючого та інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів. Слід погодитися з авторами науково-практичного коментаря до ЗУ «Про охорону атмосферного повітря» у тому, що згадка цих нормативів у ст.6 ЗУ «нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря» є недоречною. Шкідливий вплив фізичних та біологічних факторів спрямований безпосередньо на людину і не може вважатися характеристикою атмосферного повітря. Тому відповідний норматив не є нормативом екологічної безпеки атмосферного повітря. Цей норматив також встановлений у санітарно-гігієнічному законодавстві (зокрема, Державні санітарні правила охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами), затв. наказом МОЗ від 9 липня 1997 р. та ін).

Для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря.

Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. «Про порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря» визначає, що цей норматив затверджується Мінприроди України. Їх перегляд повинен здійснюватися один раз на п'ять років у порядку їх розроблення.

2) *нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел* — це гранично допустимий викид забруднюючої речовини або суміші цих речовин в атмосферне повітря від стаціонарного джерела викиду. Нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин та їх сукупності, які містяться у складі пилогазоповітряних 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 (ст.7 Закону). 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.

Згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. «Про порядок розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел» цей норматив визначається як відношення кількості забруднюючої речовини, що викидається в атмосферне повітря до обсягу продукції підприємства або використаної ним сировини.

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 АРК з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з 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, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря видаються за умови: неперевищення протягом терміну їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин. Якщо за результатами спостережень за станом атмосферного повітря або розрахунковими даними встановлено зони, де внаслідок причин об'єктивного характеру встановлено 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 територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погодженням з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я. Порядок проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи, встановлюється постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. «Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи».

Дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами — це офіційний документ, який дає право підприємствам, установам, організаціям та громадянам-суб'єктам підприємницької діяльності експлуатувати об'єкти, з яких надходять в атмосферне повітря забруднюючі речовини або їх суміші, за умови дотримання встановлених відповідних нормативів гранично допустимих викидів та вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин протягом визначеного в дозволі терміну. Дозвіл видається суб'єкту господарювання — власнику стаціонарного джерела викиду, з якого надходять в атмосферне повітря забруднюючі речовини або їх суміші.

Перелік типів устаткування, для яких розробляються нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел затверджений наказом Мінприроди від 16 серпня 2004 р.

Нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел затверджені наказом Мінприроди від 27 червня 2006 р.

3) *нормативи гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел* — норматив гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел - норматив, який встановлюється для кожного стаціонарного джерела акустичного, електромагнітного, іонізуючого та інших фізичних і біологічних факторів на рівні, за якого фізичний та біологічний вплив усіх джерел у цьому районі з урахуванням перспектив його розвитку в період терміну дії встановленого нормативу не призведе до перевищення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря (за найбільш суворим нормативом).

Нормативи гранично допустимих рівнів впливу на атмосферне повітря встановлюються для кожного стаціонарного джерела по всіх створюваних ним видах фізичних і біологічних факторів. Нормативи гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів встановлюються на рівні, за якого фізичний та біологічний вплив усіх джерел у цьому районі, з урахуванням перспектив його розвитку, в період терміну дії встановленого нормативу не призведе до перевищення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря (за найбільш суворим нормативом).

Згідно п.4 Постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. «Про порядок розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих рівнів впливу стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря» його розробку здійснюють підприємства, установи, організації та громадяни-суб'єкти підприємницької діяльності за власні кошти. Погоджує нормативи санітарно-епідеміологічна служба, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Затверджує їх Мінприроди. Рівні впливу фізичних та біологічних чинників на стан атмосферного повітря встановлюються відповідним дозволом на основі затверджених нормативів. Порядок видачі дозволу на експлуатацію устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря, проведення оплати цих робіт та обліку підприємств, установ, організацій і громадян-підприємців, які отримали такі дозволи затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані вживати необхідних заходів до запобігання та недопущення перевищення встановлених рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря і здоров'я людини.

4) *нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел* — це гранично допустима кількість забруднюючої речовини у відпрацьованих газах пересувного джерела, що відводиться в атмосферне повітря. 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. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. «Про порядок розроблення та затвердження нормативів вмісту

забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел» розроблені нормативи затверджуються Мінприроди України.

5) *технологічні нормативи допустимого викиду забруднюючих речовин* — це гранично допустимий викид забруднюючої речовини або суміші цих речовин, який визначається у місці його виходу з устаткування. До технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин належать: поточні технологічні нормативи — для діючих окремих типів обладнання, споруд на рівні підприємств з найкращою існуючою технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів; 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.

Законодавством можуть встановлюватися й інші нормативи в галузі охорони атмосферного повітря. Порядок розроблення та затвердження нормативів у галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Одним із основних засобів для забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливого середовища життєдіяльності, запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище є здійснення регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України (ст.11). Перелік забруднюючих речовин переглядається Кабінетом Міністрів України не менше одного разу на п'ять років за пропозицією центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.¹¹⁷

За поданням обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, 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.

За поданням обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, органи місцевого самоврядування, у разі перевищення нормативів екологічної безпеки, на відповідній території затверджують відповідно до закону програми оздоровлення атмосферного повітря, здійснюють заходи щодо зменшення забруднення атмосферного повітря.

Важливе значення має ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря. Порядок його ведення затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. Він включає: взяття на облік об'єктів, які справляють шкідливий вплив; ведення на об'єктах первинного обліку

¹¹⁷ Перелік поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню// Офіційний вісник України. -2001. -№ 49.

стаціонарних джерел, які справляють шкідливий вплив; складення державної статистичної звітності в галузі охорони атмосферного повітря за стаціонарними та пересувними джерелами, які справляють шкідливий вплив; проведення інвентаризації викидів та обсягів забруднюючих речовин на зазначених об'єктах. Питання ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря регулюються також Інструкцією про порядок та критерії взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, викидів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, затв. наказом Мінекоресурсів України від 10 травня 2002 р., Інструкцією про зміст та порядок складання звіту проведення інвентаризації викидів забруднюючих речовин на підприємстві, затв. наказом Мінекобезпеки від 10 лютого 1995 р.

Профілактичним засобом усунення шкідливого впливу на атмосферне повітря є також додержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при проектуванні, будівництві та реконструкції промислових об'єктів. Проектування, будівництво і реконструкція підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, удосконалення існуючих і впровадження нових технологічних процесів та устаткування здійснюються з обов'язковим дотриманням норм екологічної безпеки, державних санітарних вимог і правил на запланованих для будівництва та реконструкції підприємствах та інших об'єктах, а також з урахуванням накопичення і трансформації забруднення в атмосфері, його транскордонного перенесення, особливостей кліматичних умов.

Погодження проектів забудови, будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, здійснюється спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань містобудування та архітектури із врахуванням висновків природоохоронних, санітарних та інших органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених законом.

Будівництво та введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств та інших об'єктів, які не відповідають встановленим законодавством вимогам про охорону атмосферного повітря, забороняються (ст.23 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»).

Підприємства, установи, організації та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють викиди забруднюючих речовин або впливи фізичних та біологічних факторів, що можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або до надзвичайних екологічних ситуацій, зобов'язані заздалегідь розробити та погодити спеціальні заходи щодо охорони атмосферного повітря відповідно до закону (ст.15).

У разі виникнення таких надзвичайних екологічних ситуацій керівники підприємств, установ, організацій та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані негайно в порядку, визначеному ЗУ «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», повідомити про це органи, які здійснюють державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря, і вжити заходів до охорони атмосферного повітря та ліквідації причин і наслідків його забруднення.

Важливим заходом є вимоги щодо проведення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ. Діяльність, спрямована на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях, може провадитися підприємствами, установами, організаціями та

громадянами - суб'єктами підприємницької діяльності тільки за дозволами, виданими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, або його територіальними органами, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Порядок погодження і видачі дозволів встановлюється постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. «Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях».

Підприємства, установи, організації та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, скорочувати і в подальшому повністю припинити виробництво та використання хімічних речовин, що шкідливо впливають на озоновий шар, а також проводити роботу щодо зменшення викидів речовин, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату.

З метою відвернення і зменшення забруднення атмосферного повітря транспортними та іншими пересувними засобами і установками та впливу пов'язаних з ними фізичних факторів здійснюються: розроблення та виконання комплексу заходів щодо зниження викидів, знешкодження шкідливих речовин і зменшення фізичного впливу під час проектування, виробництва, експлуатації та ремонту транспортних та інших пересувних засобів і установок; переведення транспортних та інших пересувних засобів і установок на менш токсичні види палива; раціональне планування та забудова населених пунктів з дотриманням нормативно визначеної відстані до транспортних шляхів; виведення з густонаселених житлових кварталів за межі міста транспортних підприємств, вантажного транзитного автомобільного транспорту; обмеження в'їзду автомобільного транспорту та інших транспортних засобів та установок у сельбищні, курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні та природно-заповідні зони, місця масового відпочинку та туризму; поліпшення стану утримання транспортних шляхів і вуличного покриття; впровадження в містах автоматизованих систем регулювання дорожнього руху; удосконалення технологій транспортування і зберігання палива, забезпечення постійного контролю за якістю палива на нафтопереробних підприємствах та автозаправних станціях; впровадження та вдосконалення діяльності контрольно-регулювальних і діагностичних пунктів та комплексних систем перевірки нормативів екологічної безпеки транспортних та інших пересувних засобів і установок. (ст.17)

Проектування, виробництво та експлуатація транспортних та інших пересувних засобів і установок, вміст забруднюючих речовин у відпрацьованих газах яких перевищує нормативи або рівні впливу фізичних факторів, забороняються.

Підприємства, установи, організації та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані дотримуватися правил та вимог щодо транспортування, зберігання і застосування пестицидів та агрохімікатів з метою недопущення забруднення атмосферного повітря. (ст.18)

Видобування надр та вибухові роботи повинні проводитися з дотриманням вимог щодо охорони атмосферного повітря способами, погодженими із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, спеціально уповноваженим центральним

органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я, іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до закону. (ст.19)

Складування, розміщення, зберігання або транспортування промислових та побутових відходів, які є джерелами забруднення атмосферного повітря забруднюючими речовинами та речовинами з неприємним запахом або іншого шкідливого впливу, допускається лише за наявності спеціального дозволу на визначених місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування територіях, з додержанням нормативів екологічної безпеки і подальшої утилізації або видалення.

Не допускається спалювання зазначених відходів на території підприємств, установ, організацій і населених пунктів, за винятком випадків, коли це здійснюється з використанням спеціальних установок при додержанні вимог, встановлених законодавством про охорону атмосферного повітря. (ст.20)

Власники або уповноважені ними органи підприємств, установ, організацій та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані забезпечувати переробку, утилізацію та своєчасне вивезення відходів, які забруднюють атмосферне повітря, на підприємства, що використовують їх як сировину, або на спеціально відведені місця чи об'єкти.

З метою відвернення, зниження і досягнення безпечних рівнів виробничих та інших шумів повинні забезпечуватися: створення і впровадження малошумних машин і механізмів; удосконалення конструкцій транспортних та інших пересувних засобів і установок та умов їх експлуатації, а також утримання в належному стані залізничних і трамвайних колій, автомобільних шляхів, вуличного покриття; розміщення підприємств, транспортних магістралей, аеродромів та інших об'єктів з джерелами шуму під час планування і забудови населених пунктів відповідно до встановлених законодавством санітарно-гігієнічних вимог, будівельних норм та карт шуму; виробництво будівельних матеріалів, конструкцій, технічних засобів спорудження житла, об'єктів соціального призначення та будівництво споруд з необхідними акустичними властивостями; організаційні заходи для відвернення і зниження виробничих, комунальних, побутових і транспортних шумів, включаючи запровадження раціональних схем і режимів руху транспорту та інших пересувних засобів і установок у межах населених пунктів.

Громадяни зобов'язані дотримувати вимоги, встановлені з метою зниження побутового шуму у квартирах, а також у дворах жилих будинків, на вулицях, у місцях відпочинку та інших громадських місцях, які встановлені, зокрема, ст.24 ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»).

Сільські, селищні, міські ради в межах своєї компетенції мають право затверджувати правила додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях.

Для забезпечення охорони атмосферного повітря впроваджуються організаційно-економічні заходи, що передбачають: екологічний податок; відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря; надання підприємствам, установам, організаціям та громадянам - суб'єктам підприємницької діяльності податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, що впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою

скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; участь держави у фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення.

З метою забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини в районах житлової забудови, масового відпочинку і оздоровлення населення при визначенні місць розміщення нових, реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, встановлюються *санітарно-захисні зони*.

NB. Основою для встановлення санітарно-захисних зон є санітарна класифікація підприємств, виробництв та об'єктів, яка наведена у дод.4 до Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затв. наказом МОЗ України від 1 серпня 1996 р. Підприємства за шкідливістю відходів виробництва поділяються на п'ять класів, відповідно до яких встановлюються навколо них санітарно-захисні зони від 50 до 3000 м.

Якщо внаслідок порушення встановлених меж та режиму санітарно-захисних зон виникає необхідність у відселенні жителів, виведенні з цих зон об'єктів соціального призначення або здійсненні інших заходів, підприємства, установи, організації та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування повинні вирішувати питання про фінансування необхідних робіт і заходів та строки їх реалізації.

Для визначення безпеки для здоров'я людини та екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів проводиться державна екологічна і санітарно-гігієнічна експертизи у порядку, визначеному законодавством.

Особи, винні у: порушенні прав громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; перевищенні нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел в атмосферне повітря та нормативів гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел; перевищенні нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах пересувних джерел; викидах забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноважених на те органів виконавчої влади відповідно до закону; перевищенні обсягів викидів забруднюючих речовин, встановлених у дозволах на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; недотриманні вимог, передбачених дозволом на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; провадженні незаконної діяльності, що негативно впливає на погоду і клімат; впровадженні відкриттів, винаходів, раціоналізаторських пропозицій, нових технічних систем, речовин і матеріалів, а також закупівлі в інших державах та експлуатації технологічного устаткування, транспортних засобів та інших об'єктів, які не відповідають вимогам, встановленим законодавством про охорону атмосферного повітря; порушенні встановлених законодавством правил складування та утилізації промислових і побутових відходів, транспортування, зберігання і застосування пестицидів і агрохімікатів, що спричинило забруднення атмосферного повітря; проектуванні і будівництві об'єктів з порушенням встановлених законодавством норм та вимог до охорони атмосферного повітря; невиконанні розпоряджень та приписів органів, які

здійснюють державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря; ненаданні передбаченої законодавством своєчасної, повної та достовірної інформації про стан атмосферного повітря, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, джерела забруднення, а також приховуванні або перекрученні відомостей про стан атмосферного повітря, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, екологічну обстановку, яка склалася внаслідок забруднення атмосферного повітря; недотриманні норм екологічної безпеки, державних санітарних норм при проектуванні, розміщенні, будівництві та введенні в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, удосконаленні існуючих і впровадженні нових технологічних процесів та устаткування, несуть відповідальність згідно з законодавством України (ст.241 КК України; ст.ст.77-1,78,78-1,79,79-1,80,81 КпАП). Для визначення розміру збитків, які підлягають відшкодуванню, використовується Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затв. наказом Мінприроди України від 10 грудня 2008 р.

Лекція 11. Правовий режим екологічної мережі України

1. *Поняття та структурні елементи екологічної мережі України*
2. *Особливості правового режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду України*
3. *Правовий режим лікувально-оздоровчих, курортних та рекреаційних зон*
4. *Правовий режим водно-болотних угідь*

1. Поняття та структурні елементи екологічної мережі України

Важливе значення у системі державних заходів по охороні навколишнього природного середовища має організація охорони природних комплексів, що мають велику екологічну, наукову, естетичну і господарську цінність і призначені для збереження природної різноманітності, генофонду видів рослин і тварин, підтримання загального екологічного балансу та фонового моніторингу навколишнього природного середовища – це так звані природні території і об'єкти, що підлягають особливій охороні. Ці заходи складають ту сторону природоохоронної діяльності, яку прийнято називати «охороною навколишнього природного середовища у вузькому значенні слова», «охороною навколишнього природного середовища у чистому вигляді», «консервативною охороною природи». Як свідчить практика, консервативні методи збереження навколишнього природного середовища залишаються основними методами, які забезпечують захист генофонду рослинного і тваринного світу, унікальних природних екосистем і ландшафтів.

Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій і об'єктів, що визначаються законодавством України (ст.60 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Основу правового регулювання формування, охорони, відтворення, збереження та використання територій, що мають особливу природоохоронну цінність, становлять закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991р., «Про природно-заповідний фонд України»

від 16 червня 1992р., «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р., «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21 вересня 2000р., «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002р., «Про охорону земель» від 19 червня 2002р., постанови Верховної Ради України «Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні» від 22 вересня 1994р., «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998р., постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції збереження біологічного різноманіття України» від 5 травня 1997р. та ін.

Системи особливо охоронюваних територій та об'єктів тільки тоді можуть бути ефективні, якщо вони становлять єдину взаємодіючу мережу.

До недавнього часу у Німеччині вважалось, що для збереження всієї різноманітності типів лісу цілком достатньо мати дуже обмежену кількість стиглих і перестійних насаджень кожного типу, які зберігались би практично незмінними напротязі століть як пам'ятки природи. Однак результати фітосоціологічних досліджень довели необхідність створення повноцінних природньоісторичних рядів насаджень, так як тільки різні вікові групи здатні забезпечити біологічне різноманіття на всіх стадіях розвитку лісової екосистеми.¹¹⁸

Законом України від 21 вересня 2000 р. «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» було введено нове комплексне поняття «екологічна мережа». Однак, цей Закон містить здебільшого програмні положення і не визначає правового режиму екомережі України.

Відповідно до ст.3 ЗУ «Про екологічну мережу», *екомережа* — єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

До *переліку складових структурних елементів екомережі* віднесені: території та об'єкти природно-заповідного фонду; землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; землі лісгосподарського призначення; поєднані лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісгосподарського призначення; землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами; землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів; інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність); земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні

¹¹⁸ Соколов В.А., Данилин И.М., Шишкин А.С., Втюрина О.П., Бореева А.С., Келлер В.А., Кузьмик Н.С., Пleshикова В.П., Кобяков В.М. Роль особо охраняемых природных территорий в сохранении лесов и поддержании экологического баланса территорий// Проблемы использования и охраны природных ресурсов Центральной Сибири. Вып. 6 /Гл. ред. В.Г. Сибгатулин. – Красноярск, 2004. – С. 180.

угруповання, занесені до Зеленої книги України; території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання — луки, пасовища, сіножаті тощо; радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом (ст.5).

ЗУ «Про екологічну мережу» передбачає поділ структурних елементів екологічної мережі на чотири типи: ключові, сполучні, буферні та відновлювані території. *Ключові території* забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття (їх перелік включає території та об'єкти природно-заповідного фонду, водно-болотні угіддя міжнародного значення, інші території, у межах яких збереглися найбільш цінні природні комплекси); *сполучні території* (екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу (їх перелік включає території, що забезпечують зв'язки між ключовими територіями та цілісність екомережі); *буферні території* забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів (вони включають території навколо ключових територій екомережі, які запобігають негативному впливу господарської діяльності на суміжних територіях); *відновлювані території* забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану (перелік цих територій екомережі включає території, що являють собою порушені землі, деградовані і малопродуктивні землі та землі, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ, інші території, важливі з точки зору формування просторової цілісності екомережі).

Включення територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни режиму їх охорони та використання, визначеного відповідно до закону.

Включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екомережі не завдає шкоди правам тих, на чий території вони розташовані, та не призводить до зміни форми власності і категорії земель на відповідні земельні ділянки та інші природні ресурси, їх власника чи користувача. Власники і користувачі територій та об'єктів, включених до переліків територій та об'єктів екомережі, беруть на себе зобов'язання щодо збереження природних ресурсів, їх екологічно-збалансованого та раціонального використання.

ЛВ. Включення територій та об'єктів екомережі до відповідних переліків здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України (ст.17), з урахуванням їх значення з точки зору екології, ботаніки, зоології та ландшафтознавства. У першу чергу до переліків включаються території та об'єкти, що мають загальнодержавне значення з точки зору ландшафтного та біорізноманіття.

Особливістю встановлення такого роду об'єкта екологічного права (екологічна мережа) та його правової охорони є комплексний, системний підхід до формування, встановлення, регулювання, використання та охорони природних елементів, що до неї входять. Формування екомережі передбачає

створення територіально-цілісного природного комплексу територій та об'єктів з особливим правовим режимом.

2. Особливості правового режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду України

Найефективнішим заходом охорони видів тваринного і рослинного світу, унікальних та природних комплексів є розширення та підвищення репрезентативності мережі природно-заповідного фонду.

До складу природно-заповідного фонду України входять більш як 7608 територій та об'єктів загальною площею 3,2 мільйона га (5,4% загальної площі країни) та 402,5 тисячі га у межах акваторії Чорного моря. За останні 10 років площа природно-заповідного фонду України зросла майже в 2 рази, в основному за рахунок відносно нових категорій – біосферних заповідників, національних природних та регіональних ландшафтних парків. Але частка природно-заповідних територій в Україні є недостатньою і залишається значно меншою, ніж у більшості країн Європи, де площі, зайняті під природно-заповідні території, становлять у середньому 15 %.¹¹⁹

Природно-заповідні об'єкти і комплекси — складова частина особливо охоронюваних територій. На відміну від інших особливо охоронюваних об'єктів і комплексів, вони представляють собою природне, неокультурене середовище, здатне за своїми природними якостями виконувати завдання збереження еталонів природи, природних екологічних систем, генетичного фонду рослин і тварин, типових і рідкісних для вивчення природних процесів, контролю за змінами біосфери під впливом господарської діяльності, розробки наукових основ природокористування, пропаганди охорони природи. ЗУ «Про екологічну мережу України» (ст.5) території та об'єкти природно-заповідного фонду включені до складу національної екологічної мережі як однієї із найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства.

ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» визначає правові основи організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду України, відтворення його природних комплексів та об'єктів, водночас даючи можливість встановлення особливостей режиму конкретних територій та об'єктів фонду у положеннях про них.

Природно-заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фоновий моніторингу навколишнього природного середовища.

Охорона таких природних комплексів і об'єктів здійснюється шляхом організації заповідників на території, де необхідно зберегти увесь природний комплекс, заказників – де потрібно зберегти частину природного комплексу, природних парків, покликаних не тільки зберегти природу, але і організувати

¹¹⁹ ЗУ «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року».

відповідчинок населення, пам'яток природи – для збереження рідкісних, цінних у науковому, культурному, оздоровчому відношенні природних об'єктів.

Охорона цих об'єктів здійснюється шляхом встановлення певного їх режиму.

Режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду — це сукупність науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів (ст.14). Найбільш характерною рисою природно-заповідного режиму є встановлення заборон на здійснення будь-якого виду діяльності, несумісного з цілями заповідування. В.В.Петров зазначає, що у галузі заповідної охорони природи діють природозаповідні імперативи, для яких характерний пріоритет охорони природи перед будь-яким видом діяльності, що заподіює шкоду природі або порушує її природний стан. Виходячи з цього, сутність правового режиму територій та об'єктів ПЗФ полягає у забороні або обмеженні будь-якої діяльності, що прешкоджає або утруднює реалізацію основної природоохоронної функції.

Заповідний режим територій та об'єктів ПЗФ містить у собі закріплені в правових нормах правила двох видів: правові умови та правові вимоги заповідного режиму.

Правові умови заповідного режиму – це умови, від яких залежить збереження територій чи об'єктів ПЗФ у стані, необхідному для виконання останніми покладених на них цілей і задач, відтворення їх природних комплексів та об'єктів.¹²⁰

В юридичній літературі до таких умов віднесено: заборону будь-якого втручання у природний стан територій та об'єктів ПЗФ, якщо воно суперечить тій цілі, для досягнення якої вони створюються; зонування території (для окремих територій та об'єктів ПЗФ); сталість (стабільність) та природне обгородження територій та об'єктів ПЗФ.

Важливою складовою заповідного режиму є правило про заборону будь-якого втручання у природний стан територій та об'єктів ПЗФ, якщо воно суперечить тій цілі, для досягнення якої вони створюються.

За ступенем втручання у природний стан територій та об'єктів ПЗФ виділяють три види заповідного режиму: абсолютно-заповідний; відносно-заповідний; змішаний ¹²¹.

Абсолютно-заповідний режим виключає господарську і рекреаційну діяльність і будь-яке втручання у хід природних процесів, якщо воно несумісне з метою і завданнями режиму заповідування даного природного об'єкта чи комплексу (характерний для природних заповідників і пам'яток природи); *відносно-заповідний режим* - допускає господарську і рекреаційну діяльність, але у межах виконання тих завдань, які поставлені перед відповідним природним об'єктом чи комплексом (характерний для природних заказників); *відносно-абсолютно-заповідний режим* - властивий таким природним комплексам в межах яких встановлюються абсолютні заборони, що поширюються на окремі ділянки природи чи види діяльності з обмеженням і узгодженням рекреаційним використанням заповідної території (характерний для національних природних парків).

¹²⁰ Ковтун О. М. Правова охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду України (в контексті сталого розвитку)// Адвокат. – 2003. – №5. – С. 21 – 23.

¹²¹ Петров В.В. Экологическое право Украины: Учебн.для вузов – М.: БЕК, 1995.

Особливості таких режимів складають також інші специфічні вимоги, передбачені порядком оголошення природних об'єктів заповідними і їх охорони. Зміст їх залежить від основного цільового призначення, ступеня цінності, строків і організаційно-правових форм заповідування.

Правові вимоги заповідного режиму – це вимоги використання території або об'єкта ПЗФ. Цільове, раціональне та ефективне використання територій та об'єктів ПЗФ – один із засобів їхньої охорони та збереження.

Виходячи з аналізу норм чинного законодавства про ПЗФ України, О.Ковтун пропонується класифікація вимог заповідного режиму (вимог використання територій та об'єктів ПЗФ України): за сукупністю правомочностей суб'єктів, що здійснюють використання територій та об'єктів ПЗФ (вимоги використання на праві власності і на праві користування); за категоріями суб'єктів використання (вимоги використання Українським народом, державою, територіальними громадами, юридичними та фізичними особами); за значенням використання територій та об'єктів ПЗФ (вимоги основного і додаткового використання); за характером земельних відносин (вимоги з вилученням земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів з господарського використання або без такого); за ступенем заборони (вимоги-заборони, вимоги умовно-допустимих дій та вимоги безумовно-обов'язкових дій).

Однак, незалежно від виду природно-заповідного режиму незмінною залишається загальна вимога, яка впливає з принципу заповідування, який полягає у забороні будь-якого втручання у природний стан, якщо воно суперечить тій меті, для досягнення якої створюється відповідний природно-заповідний об'єкт чи комплекс.

Порядок здійснення відповідних видів діяльності на території природно-заповідного фонду регламентується рядом нормативно-правових актів: Положенням про наукову діяльність заповідників та національних природних парків України, затв. наказом Мінекоресурсів України від 9 серпня 2000 р., Положення про рекреаційну діяльність у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, затв. наказом Мінприроди від 22 червня 2009 р., Положенням про організацію наукових досліджень у заповідниках і національних природних парках України, затв. наказом Мінекобезпеки від 10 листопада 1998 р., Положенням про еколого-освітню діяльність заповідників і національних природних парків України, затв. наказом Мінекобезпеки України від 21 вересня 1998 р., Інструкцією про застосування порядок установлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, затв. наказом Мінприроди від 24 січня 2008 р.

До природно-заповідного фонду України належать такі *види об'єктів* (ст.3 ЗУ «Про природно-заповідний фонд»):

1) *природні території та об'єкти*. Природне заповідування проявляється у таких організаційно-правових формах: природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища;

2) *штучно створені об'єкти*. Організаційно-правові форми штучно створених об'єктів: ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Залежно від їх екологічної і наукової, історико-культурної цінності заказники, пам'ятки природи,

ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть бути загальнодержавного або місцевого значення.

Території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є власністю Українського народу (ст.4). Регіональні ландшафтні парки, зони - буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України. Ботанічні сади, дендрологічні парки та зоологічні парки, створені до прийняття Закону «Про природно-заповідний фонд, не підлягають приватизації.

У разі зміни форм власності на землю, на якій знаходяться заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, землевласники зобов'язані забезпечувати режим їх охорони і збереження з відповідною перереєстрацією охоронного зобов'язання.

Територія об'єктів природно-заповідного фонду повинна бути позначена інформаційними знаками згідно з Положенням про єдині державні знаки та аншлаги на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду України, затв. наказом Мінприроди України від 29 березня 1994 р. № 30. Державні знаки та аншлаги на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду складають систему інформаційних та охоронних знаків цих об'єктів, що направлена на інформування населення та природокористувачів про межі заповідних об'єктів, категорію їх заповідання та основні відомості про режим і правила поведінки на природоохоронних територіях.

Природні заповідники — природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних для даної ландшафтної зони природних комплексів з усією сукупністю їх компонентів, вивчення природних процесів і явищ, що відбуваються в них, розробки наукових засад охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки. Ділянки землі та водного простору з усіма природними ресурсами повністю вилучаються з господарського використання і надаються заповідникам у порядку, встановленому цим Законом та іншими актами законодавства України.

Ст.16 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» встановлені вимоги щодо охорони природних комплексів та об'єктів природних заповідників. Так, на території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти, а саме: будівництво споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, не пов'язаних з діяльністю природних заповідників, розведення вогнищ, влаштування місць відпочинку населення, стоянка транспорту, а також проїзд і прохід сторонніх осіб, прогін свійських тварин, пересування механічних транспортних засобів, за винятком шляхів загального користування, лісосплав, проліт літаків та вертольотів нижче 2000 метрів над землею, подолання літаками звукового бар'єру над територією заповідника та інші види штучного шумового впливу, що перевищують установлені нормативи;

геологорозвідувальні роботи, розробка корисних копалин, порушення ґрунтового покриву та гідрологічного і гідрохімічного режимів, руйнування геологічних відслонень, застосування хімічних засобів, усі види лісокористування, а також заготівля кормових трав, лікарських та інших рослин, квітів, насіння, очерету, випасання худоби, вилов і знищення диких тварин, порушення умов їх оселення, гніздування, інші види користування рослинним і тваринним світом, що призводять до порушення природних комплексів; мисливство, рибальство, інтродукція нових видів тварин і рослин, проведення заходів з метою збільшення чисельності окремих видів тварин понад допустиму науково обґрунтовану ємкість угідь, збирання колекційних та інших матеріалів, за винятком матеріалів, необхідних для виконання наукових досліджень.

Для збереження і відтворення корінних природних комплексів, проведення науково-дослідних робіт та виконання інших завдань у природному заповіднику відповідно до проекту організації його території та охорони природних комплексів допускається: виконання відновлювальних робіт на землях з порушеними корінними природними комплексами, а також здійснення заходів щодо запобігання змінам природних комплексів заповідника внаслідок антропогенного впливу - відновлення гідрологічного режиму, збереження та відновлення рослинних угруповань, що історично склалися, видів рослин і тварин, які зникають, тощо; здійснення протипожежних і санітарних заходів, що не порушують режиму заповідника; спорудження у встановленому порядку будівель та інших об'єктів, необхідних для виконання поставлених перед заповідником завдань; збір колекційних та інших матеріалів, виконання робіт, передбачених планами довгострокових стаціонарних наукових досліджень, проведення екологічної освітньо-виховної роботи. Проектом організації території природного заповідника та охорони його природних комплексів може бути передбачено виділення земельних ділянок для задоволення господарських потреб заповідника та його працівників у сінокосах, випасах,городах та паливі відповідно до встановлених нормативів.

Проекти організації території природних заповідників та охорони їх природних комплексів розробляються спеціалізованими проектними організаціями і затверджуються центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища. Положення про Проекти організації територій установ природно-заповідного фонду України, затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 6 липня 2005 р. № 245.

Біосферні заповідники є природоохоронними, науково-дослідними установами міжнародного значення, що створюються з метою збереження в природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонового екологічного моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів. Біосферні заповідники створюються на базі природних заповідників, національних природних парків з включенням до їх складу територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій та інших земель і належать до всесвітньої глобальної мережі біосферних заповідників.

Для біосферних заповідників установлюється диференційований режим охорони, відтворення та використання природних комплексів згідно з функціональним зонуванням: (заповідна зона (її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників; буферна зона (її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для охоронних зон природних заповідників; зона

антропогенних ландшафтів (включає території традиційного землекористування, лісокористування, водокористування, місць поселення, рекреації та інших видів господарської діяльності).

У межах території біосферних заповідників можуть виділятися зони регульованого заповідного режиму, до складу яких включаються регіональні ландшафтні парки, заказники, заповідні урочища з додержанням вимог щодо їх охорони, встановлених цим Законом.

Національні природні парки є природоохоронними, рекреаційними, культурно-освітніми, науково-дослідними установами загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження, відтворення і ефективного використання природних комплексів та об'єктів, які мають особливу природоохоронну, оздоровчу, історико-культурну, наукову, освітню та естетичну цінність. Ділянки землі та водного простору з усіма природними ресурсами та об'єктами вилучаються з господарського використання і надаються національним природним паркам у порядку, встановленому цим Законом та іншими актами законодавства України. До складу території національних природних парків можуть включатися ділянки землі та водного простору інших землевласників та землекористувачів.

На території національних природних парків з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів, їх особливостей встановлюється диференційований режим щодо їх охорони, відтворення та використання згідно з функціональним зонуванням: (заповідна зона - призначена для охорони та відновлення найбільш цінних природних комплексів, режим якої визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників; зона регульованої рекреації - в її межах проводяться короткостроковий відпочинок та оздоровлення населення, огляд особливо мальовничих і пам'ятних місць; у цій зоні дозволяється влаштування та відповідне обладнання туристських маршрутів і екологічних стежок; тут забороняються рубки лісу головного користування, промислове рибальство й промислове добування мисливських тварин, інша діяльність, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони; зона стаціонарної рекреації - призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку; господарська зона - у її межах проводиться господарська діяльність, спрямована на виконання покладених на парк завдань, знаходяться населені пункти, об'єкти комунального призначення парку, а також землі інших землевласників та землекористувачів, включені до складу парку, на яких господарська діяльність здійснюється з додержанням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища).

На території зони регульованої рекреації, стаціонарної рекреації та господарської зони забороняється будь-яка діяльність, яка призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища та зниження рекреаційної цінності території національного природного парку. Зонування території національного природного парку, рекреаційна та інша діяльність на його території провадяться відповідно до Положення про національний природний парк та Проекту організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, що затверджується центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Регіональні ландшафтні парки є природоохоронними рекреаційними установами місцевого чи регіонального значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних природних комплексів та об'єктів, а також забезпечення умов для організованого відпочинку населення. Регіональні ландшафтні парки організовуються, як правило, без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. В разі необхідності вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів для потреб регіональних ландшафтних парків провадиться в порядку, встановленому законодавством України.

На території регіональних ландшафтних парків з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів, їх особливостей може проводитися зонування з урахуванням вимог, встановлених для територій національних природних парків.

Заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів. Оголошення заказників провадиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів.

На території заказника обмежується або забороняється діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник. Господарська, наукова та інша діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника, проводиться з додержанням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища. Власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених заказником, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження.

Пам'ятками природи оголошуються окремі унікальні природні утворення, що мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне і пізнавальне значення, з метою збереження їх у природному стані. Оголошення пам'яток природи провадиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. На території пам'яток природи забороняється будь-яка діяльність, що загрожує збереженню або призводить до деградації чи зміни первісного їх стану. Власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених пам'ятками природи, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження.

Заповідними урочищами оголошуються лісові, степові, болотні та інші відокремлені цілісні ландшафти, що мають важливе наукове, природоохоронне і естетичне значення, з метою збереження їх у природному стані. Оголошення заповідних урочищ провадиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів.

На території заповідних урочищ забороняється будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються у природних комплексах, включених до їх складу, відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників. Власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених заповідними урочищами, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження.

Ботанічні сади створюються з метою збереження, вивчення, акліматизації, розмноження в спеціально створених умовах та ефективного господарського використання рідкісних і типових видів

місцевої і світової флори шляхом створення, поповнення та збереження ботанічних колекцій, ведення наукової, навчальної і освітньої роботи. Ботанічні сади загальнодержавного значення є науково-дослідними природоохоронними установами. Ботанічним садам місцевого значення у встановленому порядку може бути надано статус науково-дослідної установи.

Дендрологічні парки створюються з метою збереження і вивчення у спеціально створених умовах різноманітних видів дерев і чагарників та їх композицій для найбільш ефективного наукового, культурного, рекреаційного та іншого використання. Дендрологічні парки загальнодержавного значення є науково-дослідними природоохоронними установами. Дендрологічним паркам місцевого значення у встановленому порядку може бути надано статус науково-дослідної установи.

Зоологічні парки створюються з метою організації екологічної освітньо-виховної роботи, створення експозицій рідкісних, екзотичних та місцевих видів тварин, збереження їх генофонду, вивчення дикої фауни і розробки наукових основ її розведення у неволі. Зоологічні парки загальнодержавного значення є природоохоронними культурно-освітніми та науково-дослідними установами. Земельні ділянки з усіма природними ресурсами вилучаються з господарського використання і надаються ботанічним садам, дендрологічним паркам, зоологічним паркам у порядку, встановленому цим Законом та іншими актами законодавства України.

Парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва оголошуються найбільш визначні та цінні зразки паркового будівництва з метою охорони їх і використання в естетичних, виховних, наукових, природоохоронних та оздоровчих цілях. Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення є природоохоронними рекреаційними установами. Оголошення парків-пам'яток садово-паркового мистецтва провадиться з вилученням у встановленому порядку або без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. Власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження.

На території ботанічних садів, зоологічних парків, дендрологічних парків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує їх збереженню.

Законодавством АРК може бути встановлено додаткові категорії територій та об'єктів природно-заповідного фонду. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено прийняття рішень про організацію об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні (п.37 ч.1 ст.26, п.3 ч.1 ст.33, п.24 ч.1 ст.43), тобто органи місцевого самоврядування можуть організовувати на природних територіях в межах своєї компетенції такі об'єкти особливої охорони, які не передбачені законом «Про природно-заповідний фонд України». У такому випадку вони самостійно визначають правовий режим територій, що хоч і підлягають особливій охороні, але не віднесені до об'єктів природно-заповідного фонду. Такі науково цінні землі мають бути віднесені до земель іншого природоохоронного призначення. Наприклад, це може мати місце у разі виділення, створення і збереження об'єктів цінного генетичного фонду лісових порід (генетичних резерватів, плюсових деревостанів і дерев, колекційних лісових ділянок, лісонасінних ділянок і

плантацій, дослідних і випробних культур тощо) з метою збереження біорізноманіття у лісах (ст.85 ЛК України).

Створена і існує система спеціальних державних органів, адміністрації об'єктів природно-заповідного фонду (ст.12 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» та ін.), які здійснюють управління землями даної категорії земель. Однак останні створюються не на всіх об'єктах. Тому окремі землі природно-заповідного фонду можуть знаходитися в управлінні тих підприємств, установ, організацій, до відання яких вони належать. У складі адміністрацій функціонують наукові, господарські й інші підрозділи, а також служба державної охорони природно-заповідного фонду¹²².

Встановлений спеціальний **правовий порядок створення та оголошення певної території об'єктом природно-заповідного фонду** (Р.VII ЗУ «Про природно-заповідний фонд України»). Він включає декілька етапів:

I етап — Підготовка і подання клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду, яка може здійснюватися органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища, науковими установами, природоохоронними громадськими об'єднаннями або іншими заінтересованими підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Клопотання подаються до державних органів, уповноважених проводити їх попередній розгляд. Клопотання має містити обґрунтування необхідності створення чи оголошення території або об'єкту природно-заповідного фонду певної категорії, характеристику природоохоронної, наукової, естетичної та іншої цінності природних комплексів та об'єктів, що пропонуються для заповідання, відомості про місцезнаходження, розміри, характер використання, власників та користувачів природних ресурсів, а також відповідний картографічний матеріал. До клопотань додаються документи, що підтверджують та доповнюють обґрунтування необхідності створення чи оголошення територій або об'єктів природно-заповідного фонду.

II етап — попередній розгляд клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Клопотання про необхідність створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду попередньо розглядається у місячний строк: щодо територій та об'єктів загальнодержавного значення - центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища; щодо територій та об'єктів місцевого значення - органами цього центрального органу виконавчої влади на місцях. У разі схвалення клопотань центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища та його органами на місцях проводиться їх погодження з власниками та первинними користувачами природних ресурсів у межах територій, рекомендованих для заповідання.

На підставі результатів погодження клопотань центральний орган виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища забезпечує розробку спеціалізованими проектними та науковими установами проектів створення природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, пам'яток природи, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного

¹²² Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2000 р.// Офіційний вісник України. – 2000.- № 29.

значення. Розробка проектів створення регіональних ландшафтних парків, заповідних урочищ, а також заказників, пам'яток природи та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва місцевого значення забезпечується органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища на місцях. Забезпечення розробки проектів створення ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків може бути доручено заінтересованим державним органам чи установам. Проекти створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду передаються центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища чи його органами на місцях у встановленому порядку уповноваженим приймати рішення про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Порядок розроблення проектів землеустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1094.

III етап — прийняття рішень про створення чи оголошення територій, об'єктів природно-заповідного фонду та їх охоронних зон. Рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України. Рішення про створення біосферних заповідників приймається з додержанням вимог міжнародних договорів та міжнародних програм, учасником яких є Україна. Рішення про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та встановлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду приймається обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Порядок відведення земельних ділянок природним заповідникам, біосферним заповідникам, національним природним паркам, регіональним ландшафтним паркам, а також ботанічним садам, дендрологічним паркам, зоологічним паркам визначається Земельним Кодексом України.

Заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва й інші території та об'єкти природно-заповідного фонду, які створюються без вилучення земельних ділянок, що вони займають, передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища з оформленням охоронного зобов'язання.

Судова практика. 21 жовтня 2010 р. сталася безпрецедентна у судовій практиці та у природно-заповідній справі подія. Вищий адміністративний суд України видав постанову, якою визнано незаконність Указу Президента України від 11 грудня 2009 р. №1040/2009 «Про створення національного природного парку «Сіверсько-Донецький». Це стало першим в історії України прецедентом скасування судом статусу національного парку. Позивачем у справі виступала Кремінська районна рада Луганської області. Вона домогалася визнання протиправним та скасування Указу Президента України. Позовні вимоги районна рада обґрунтовувала тим, що створення національного парку не погоджувалось із Кремінською районною та міською радами, хоча це і не передбачено законодавством, бо національний парк створений винятково на землях державного лісового фонду, якими розпоряджається держава. Адміністрація Президента України визнала позов районної ради.

25 листопада 2009 р. Господарський суд Києва у справі за позовом Національного екологічного центру України визнав недійсним рішення Київради, яким раніше площу заказника була незаконно скорочено у 9 разів, з 1794 га до 196. Як відомо, ландшафтний заказник «Острів Жуків» створений у 1999

році в заплаві Дніпра. Він захищає всю збережену частину природного масиву «Конча-Заспа», який був першим в Радянській Україні природним заповідником. Рішення Київради було прийняте з грубими порушеннями законодавства: всупереч Генеральному плану Києва та протесту Прокуратури, без погодження з органами Мінприроди та наукового обґрунтування доцільності скорочення меж заказника.

З метою недопущення знищення або руйнування в результаті господарської діяльності цінних для заповідання природних територій та об'єктів до прийняття у встановленому порядку рішень про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду і виділення необхідних для цього коштів проводиться їх резервування (відповідно до ст.55 Закону може проводитися резервування цінних для заповідання природних територій та об'єктів). Території, що резервуються з метою наступного заповідання, залишаються у віданні їх землевласників та землекористувачів і використовуються за цільовим призначенням з додержанням особливих вимог охорони навколишнього природного середовища, що визначаються рішеннями про резервування. Так, відповідно до Указу Президента України від 10 березня 1994 року «Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій» на землях, що резервуються, не допускається без погодження з Мінекоресурсів промислове, господарське, дачне та інше будівництво, проведення меліоративних робіт, розорювання та залісення цілинних і перелогових земель та інша діяльність, яка може призвести до знищення або руйнування цінних природних комплексів та об'єктів, що підлягають заповіданню.

Рішення про резервування приймаються органами, уповноваженими приймати рішення про створення й оголошення відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду на основі в порядку, передбаченому ст.ст. 52,53 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України». Цільове призначення даних земель не змінюється допоки не буде створений відповідний об'єкт природно-заповідного фонду.

Особливістю правового режиму об'єктів природно-заповідного фонду є підвищена юридична відповідальність за порушення у цій галузі. Порушення законодавства України про природно-заповідний фонд тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність.

Розміри відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про природно-заповідний фонд, визначається на основі кадастрової еколого-економічної оцінки включених до його складу територій та об'єктів, що проводиться відповідно до Закону та спеціальних такс (постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1998р. «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду». Особливістю цих такс є їх підвищені розміри.

3. Правовий режим лікувально-оздоровчих, курортних та рекреаційних зон

Курортні, лікувально-оздоровчі та рекреаційні зони включені до складу природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні (ст.60 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Ст.62 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» вміщує визначення поняття курортних і лікувально-оздоровчих зон, згідно з якою ними визнаються території, які мають виражені

природні лікувальні фактори: мінеральні джерела, кліматичні та інші умови, сприятливі для лікування та оздоровлення людей.

Спеціальне правове регулювання дані об'єкти отримали у ЗУ від 5 жовтня 2000р. «Про курорти». Курорт – це освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні, а лікувально-оздоровча місцевість - природна територія, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. (ст.1) Лише лікувально-оздоровча місцевість, яка розташована на землях оздоровчого призначення, має відповідну інфраструктуру (вимоги до якої визначені Державними санітарними правилами розміщення, улаштування та експлуатації оздоровчих закладів, затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р., Державними санітарними правилами планування та забудови населених пунктів, затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р.) і відповідає вимогам законодавства України може бути визнана курортом.

За характером природних лікувальних ресурсів курорти України поділяються на курорти державного та місцевого значення. До курортів державного значення належать природні території, що мають особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. До курортів місцевого значення належать природні території, що мають загальнопоширені природні лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Підставою для прийняття рішення про оголошення природної території курортною є наявність на ній природних лікувальних ресурсів, необхідної інфраструктури для їх експлуатації та організації лікування людей. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 452 затверджено Порядок розроблення та затвердження спеціальних методик щодо економічного обґрунтування проектів розвитку курортів та економічної оцінки їх природних лікувальних ресурсів.

Виявлення природних лікувальних ресурсів здійснюється шляхом проведення комплексних медико-біологічних, кліматологічних, геолого-гідрологічних, курортологічних й інших дослідницьких робіт. Встановлені за результатами проведення таких робіт родовища лікувальних підземних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, вносяться до Державного фонду родовищ корисних копалин і передаються для використання за призначенням.

Визначення лікувальної якості природних ресурсів здійснюється Мінприроди, Державним департаментом з питань діяльності курортів Міністерства охорони здоров'я України при веденні робіт з формування державного кадастру природних лікувальних ресурсів. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 872 затверджено Порядок створення і ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів.

Таким чином, якщо природні ресурси мають лікувальні властивості, їх використання регулюється курортним законодавством, якщо вони мають тільки рекреаційні якості, але не мають лікувальних якостей — рекреаційним. Однак, природні лікувальні ресурси — це завжди природні ресурси з подвійним правовим режимом. На такі природні ресурси поширюється курортне законодавство, а також відповідне галузеве законодавство про надра, землі, води, атмосферне повітря, клімат, рослинний та тваринний світ тощо.¹²³ Наприклад, порядок надання родовищ корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, у користування юридичним і фізичним особам для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань визначається Кодексом України про надра.

Встановлений спеціальний правовий порядок оголошення певної території курортом (ст.8-11 ЗУ «Про курорти»). Підготовку та подання клопотань про оголошення природних територій курортними можуть здійснювати центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або інші заінтересовані підприємства, установи, організації та громадяни. Клопотання про оголошення природних територій курортними мають містити обґрунтування необхідності оголошення природних територій курортними; характеристику природних лікувальних ресурсів, їх лікувальних факторів, кліматичних, інженерно-геологічних та інших умов, сприятливих для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань, інших цінностей природних територій, що пропонуються для оголошення; відомості про місцезнаходження, розміри, характер використання та про власників і користувачів природних територій, а також відповідний картографічний матеріал.

Клопотання про оголошення природних територій курортними подаються до відповідних органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати їх попередній розгляд, зокрема: щодо природних територій державного значення - спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань діяльності курортів з урахуванням пропозицій Верховної Ради АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських рад; щодо природних територій місцевого значення – відповідними місцевими органами виконавчої влади з питань діяльності курортів. Ці клопотання розглядаються у місячний термін. У разі схвалення клопотання спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань діяльності курортів або його місцевий орган погоджує це клопотання з власниками чи користувачами земельних ділянок.

На підставі результатів погодження клопотань відповідно спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань діяльності курортів, його місцеві органи забезпечують розроблення проектів оголошення природних територій курортними.

Проекти оголошення природних територій курортними підлягають державній екологічній та санітарно-гігієнічній експертизам, які проводяться відповідно до законів України «Про державну екологічну експертизу» і «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». У разі позитивного висновку державної екологічної та санітарно-гігієнічної експертизи щодо проектів оголошення природних територій курортними матеріали передаються: щодо курортів державного значення - спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань діяльності курортів до Кабінету Міністрів

¹²³ Погрібний О.О. Правове регулювання використання курортних, оздоровчих та лікувальних об'єктів і територій// Природноресурсове право України: Навч. посібник/ За ред. І.І.Каракаша. –К.: Істина, 2005.- С.292.

України; щодо курортів місцевого значення - місцевими органами виконавчої влади з питань діяльності курортів відповідно до Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення приймає Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України. Рішення про оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення приймають Верховна Рада АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські ради за поданням відповідно Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

З метою збереження природних властивостей лікувальних ресурсів, запобігання їх забрудненню, пошкодженню та виснаженню у межах лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів встановлюються округи і зони санітарної (гірничо-санітарної) охорони. *Округ санітарної охорони* - це територія земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. В межах цієї території забороняються будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, води, завдають шкоди лісу, іншим зеленим насадженням, сприяють розвитку ерозійних процесів і негативно впливають на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів. (ст.28 ЗУ «Про курорти»).

Для курортів, які використовують родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів (підземні мінеральні води, лікувальні грязі тощо), встановлюються округи гірничо-санітарної охорони. У разі використання пов'язаних між собою родовищ мінеральних вод, суміжних пляжів та інших природних лікувальних ресурсів декількома курортами для них може встановлюватись єдиний округ санітарної охорони. Ст.29 Закону визначається порядок встановлення меж та режиму округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів. Таким чином, межі округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення затверджуються Верховною Радою України одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення. Межі округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів місцевого значення затверджуються відповідно Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення.

Режими округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення затверджуються Кабінетом Міністрів України, а курортів місцевого значення - Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідно до ст.ст.31,32,33 ЗУ «Про курорти». Встановлення меж зон санітарної охорони здійснюється в порядку розроблення проектів землеустрою.

Розробка родовищ підземних лікувальних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, здійснюється за спеціальним дозволом (ліцензією) на користування надрами в порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» та ін.

Мінеральні води, лікувальні грязі, що належать до природних лікувальних ресурсів, видобуваються в обсягах, ліміт яких затверджується Державною комісією України по запасах корисних копалин. Якість природних лікувальних ресурсів регламентується спеціальним медичним (бальнеологічним) висновком, який визначає кондиційний склад корисних і шкідливих для людини компонентів. Медичний (бальнеологічний) висновок надається центральним органом виконавчої влади з охорони здоров'я. Видобуток, підготовка, переробка та використання підземних лікувальних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, здійснюються згідно із затвердженими проектами та встановленими центральним органом виконавчої влади з геології та використання надр квотами.

У законодавстві України виділяється поняття *рекреаційних зон*, яке визначається ст.63 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідно до якої рекреаційними зонами є ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму.

Порівняльний аналіз ст.63 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст.50 ЗК вказує на те, що перелік видів діяльності, які можуть здійснюватися в межах рекреаційних зон, земельним законодавством дещо розширився. По-перше, крім організації відпочинку населення та туризму, додалася ще й спортивна діяльність, по-друге, дія норми ст.50 поширюється не тільки на масовий, але й індивідуальний відпочинок населення.

Однак поняття «рекреаційних зон» не ідентичне поняттю «землі рекреаційного призначення», оскільки рекреаційні зони можуть утворюватися не тільки на землях рекреаційного призначення, а й на землях природно-заповідного й іншого природоохоронного призначення, на землях водного фонду та землях лісгосподарського призначення. Так, ст.64 ВК визначається порядок користування водами в рекреаційних цілях, а ст.85 ВК передбачає користування земельними ділянками прибережних захисних смуг, смуг відведення та берегових смуг водних шляхів для цих цілей. При цьому цільове призначення цих земельних ділянок як земель водного фонду України залишається незмінним.

Виходячи з переліку, вміщеного у ст.51 ЗК України, землі рекреаційного призначення можна поділити на три групи: 1) земельні ділянки, на яких розташовані природні рекреаційні ресурси; 2) землі, на яких розташовані штучно створені рекреаційні ресурси (будинки рибалок і мисливців тощо); 3) комплексні земельні ділянки, де розташовані як природні, так і штучні рекреаційні ресурси (дачі, туристичні бази та ін.).¹²⁴

До земельних ділянок, на яких розташовані природні рекреаційні ресурси, належать ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, мальовничі місця, що є об'єктами туризму, тощо. Ці ділянки входять до ландшафтно-рекреаційної території, що охоплює приміські ліси, лісопарки, лісозахисні смуги, водоймища, зони відпочинку та курортні зони, землі сільськогосподарського використання та інші, які разом з парками, садами, скверами, бульварами сельбищної території формують систему озеленення та оздоровчих зон (п.4.1.Державних

¹²⁴ Бондар Л.О. Поняття і склад земель рекреаційного призначення //Земельне право України: Підручник/ За ред. О.О.Погрібного, І.І.Каракаша.- С.279.

санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р. № 173). При цьому на ландшафтно-рекреаційних територіях, включаючи землі міських лісів не допускається розміщення житлово-громадських об'єктів, а також дачних поселень (якщо об'єкти, що проектуються, не призначені для відпочинку та спорту).

До земельних ділянок, на яких розташовані штучно створені рекреаційні ресурси, належать землі рекреаційних зон, на яких здійснюється спортивна діяльність, та які використовуються для туризму.

До комплексних земельних ділянок, належать ті, де розташовані як природні, так і штучні рекреаційні ресурси, зокрема, зайняті рекреаційно-оздоровчими об'єктами та об'єктами дачного будівництва.

При будівництві, реконструкції, обладнанні та експлуатації закладів відпочинку або окремих підрозділів, які входять до їх складу, необхідно керуватися Державними санітарними правилами розміщення, улаштування та експлуатації оздоровчих закладів, затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р., а також вимогами чинних будівельних норм і правил та інших нормативно-технічних документів, що регулюють проектування, будівництво та благоустрій територій оздоровчих закладів. Розміщення нових і розширення існуючих оздоровчих закладів слід проводити відповідно до затверджених у встановленому порядку генеральних планів та проектів детального планування та забудови оздоровчих комплексів та зон відпочинку. Планування та забудова зон відпочинку повинні забезпечувати створення комфортних умов для відпочиваючих, а також здорові та безпечні умови для праці, побуту, відпочинку місцевого населення. Границі зон відпочинку, функціональне зонування та планувальна організація їх територій повинні відповідати чинним містобудівним і гігієнічним нормам та вимогам до планування та забудови зон відпочинку (ДБН 360-92* «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень», розділ 5; СанПіН «Планування та забудова населених місць», розділ 6).

У проектах планування і забудови зон відпочинку передбачаються заходи щодо охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. На території зон відпочинку забороняється будівництво нових, розширення та реконструкція існуючих виробничих та інших об'єктів, що не пов'язані з безпосереднім обслуговуванням відпочиваючих та населення, яке постійно проживає в даній місцевості. Наявні в межах зон відпочинку промислові підприємства та інші об'єкти, які є джерелами шкідливого впливу на навколишнє природне середовище і перешкоджають розвитку зон відпочинку, підлягають виносу за межі зон відпочинку або зміні їх виробничого профілю.

Земельні ділянки, надані для дачного будівництва, згідно чинного законодавства належать до земель рекреаційного призначення.

ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» виділяє спеціальні туристсько-рекреаційні (вільні) економічні зони, на яких встановлений і діє спеціальний правовий режим економічної рекреаційної діяльності та порядок застосування законодавства України. Так, для туристсько-рекреаційної зони «Курортполіс Трускавець» правовий режим визначається Законом України від 18 березня 1999 р. «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець» та Положенням про неї, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1999 р.

Єдиного для території України режиму використання рекреаційних зон не встановлено. Тому режим їх використання визначається Верховною Радою АРК, місцевими Радами відповідно до законодавства України та АРК. Загальними вимогами цього режиму є заборона на території рекреаційних зон: а) господарської та іншої діяльності, що негативно впливає на навколишнє природне середовище або може перешкодити використанню їх за цільовим призначенням; б) зміни природного ландшафту та проведення інших дій, що суперечать використанню цих зон за прямим призначенням. Ці вимоги конкретизуються у спеціальних нормативно-правових актах. Зокрема, у ст. 13 ЗУ від 2 березня 1995 р. «Про пестициди та агрохімікати», вказується на особливості застосування пестицидів і агрохімікатів на землях рекреаційного та іншого призначення. Заборону несанкціонованого скидання і розміщення відходів на землях рекреаційного призначення, що може створювати небезпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людини, встановлено Законом України «Про відходи».

4. Правовий режим водно-болотних угідь

До переліку складових структурних елементів екомережі віднесені, зокрема, водно-болотні угіддя, особливий природоохоронний статус яких визначений міжнародними договорами та спеціальним законодавством України. Вперше надання їм такого статусу відбулося на підставі Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (Рамсар, 2 лютого 1971 р.).

Відповідно до ст.1 Конвенції, водно-болотні угіддя — це райони боліт, фенів, торф'яних угідь або водойм — природних або штучних, постійних або тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонкуватих або солоних, включаючи морські акваторії, глибина яких під час відпливу не перевищує шести метрів.

Ратифікація Україною цього акту зумовила необхідність вжиття заходів з імплементації його норм у національне законодавство. Ця Конвенція є чинною для України у відповідності до Закону України від 29 жовтня 1996р. «Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів».

Перелік водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення, головним чином як місця оселень водоплавних птахів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 1995 р.

Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1287. Статус водно-болотних угідь міжнародного значення може бути надано цінним природним комплексам боліт, заплавних лук і лісів, а також водних об'єктів - природних або штучно створених, постійних чи тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонкуватих чи солоних, у тому числі морським акваторіям, що знаходяться у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель водного та лісового фонду України.

Статус водно-болотних угідь міжнародного значення може бути надано: 1) за типовістю, рідкісністю або унікальністю - природним чи напівприродним (штучним) типам водно-болотних угідь біогеографічного регіону; 2) за видами рослин і тварин, які перебувають під загрозою зникнення в усьому світі: середовищам існування вразливих видів, видів та екологічних угруповань, які, перебувають під загрозою зникнення;

особливо цінним як середовища для підтримання біологічного різноманіття регіону; особливо цінним як середовища існування видів рослин і тварин на критичних стадіях їх життєвого циклу; 3) за регулярним перебуванням водно-болотних птахів: місцям регулярного перебування понад 20 тис. особин водно-болотних птахів; місцям регулярного перебування не менш як 1 відсотка біогеографічної популяції одного виду або підвиду водоплавних птахів; 4) за станом іхтіофауни: особливо цінним як середовища для підтримання певного співвідношення видів риб, їх вікової структури, що загалом визначає цінність водно-болотних угідь, їх біологічне різноманіття; важливим місцям нересту, нагулу чи зимівлі місцевих видів риб, які мають вирішальне значення для підтримання їх популяцій.

Визначення водно-болотних угідь, що можуть бути заявленими для надання їм статусу водно-болотних угідь міжнародного значення, здійснюється Мінприроди за поданням наукових установ, громадських організацій, інших заінтересованих підприємств, установ, організацій та громадян.

На всі водно-болотні угіддя міжнародного значення складаються паспорти, ведення яких покладається на адміністрації установ природно-заповідного фонду, у межах яких знаходяться ці угіддя, а у разі їх знаходження за межами територій природних заповідників, біосферних заповідників і національних природних парків - на територіальні органи Мінприроди за погодженням з користувачами (власниками) земельних ділянок та інших природних ресурсів. Структура, зміст та порядок ведення паспорта, затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 грудня 2002 р. № 524.

Лекція 12. Правове регулювання екологічної безпеки населення і територій

1. *Поняття екологічної безпеки та правова основа її забезпечення*
2. *Правове регулювання поводження з екологічно небезпечними об'єктами*
3. *Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки при поводженні з генетично модифікованими організмами*
4. *Правове регулювання поводження з відходами*

1. Поняття екологічної безпеки та правова основа її забезпечення

Екологічна безпека — це такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей (ст.50 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»), — тобто це стан захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги.¹²⁵

Проф.В.І.Андрейцев виділяє такі найсуттєвіші ознаки, що притаманні екологічній безпеці як об'єкту права: а) складова (елемент) національної та транснаціональної безпеки; б) стан розвитку соціальних правовідносин та соціально-правових зв'язків уповноважених на дотримання екологічної безпеки громадян та інших уповноважених і зобов'язаних суб'єктів; в) наявність системи державно-правових та інших соціальних засобів попередження виникнення різноманітних загроз шляхом регулювання екологічно небезпечної діяльності; г) векторність на сферу екологічно ризикованих видів діяльності чи природних стихійних явищ, здатних привести стан довкілля до рівня небезпечного для життя і здоров'я людей,

¹²⁵ Шемшученко Ю.С. Безпека екологічна // Юридична енциклопедія. В 6 т. – Т.1. – С.208.

суспільства і держави; д) упередження екологічно ризикованих дій, станів і процесів, здатних завдати суттєвої шкоди державі, суспільству чи окремій особі.¹²⁶

Екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» окремо закріплює вимоги екологічної безпеки за видами господарської діяльності. Так, ст.51 визначає екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів. Ст.56 «Екологічна безпека транспортних та інших пересувних засобів і установок» встановлює, що підприємства, установи, організації, що здійснюють проектування, виробництво, експлуатацію та обслуговування автомобілів, літаків, суден, інших пересувних засобів, установок та виробництво і постачання пального, зобов'язані розробляти і здійснювати комплекс заходів щодо зниження токсичності та знешкодження шкідливих речовин, що містяться у відпрацьованих газах та скидах транспортних засобів, переходу на менш токсичні види енергії й пального, додержання режиму експлуатації транспортних засобів та інші заходи, спрямовані на запобігання й зменшення викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин та додержання встановлених рівнів фізичних впливів. Виробництво і експлуатація транспортних та інших пересувних засобів та установок, у викидах та скидах яких вміст забруднюючих речовин перевищує встановлені нормативи, не допускається.

При проведенні фундаментальних та прикладних наукових, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт обов'язково повинні враховуватися вимоги охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Забороняється впровадження відкриттів, винаходів, застосування нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем, якщо вони не відповідають вимогам екологічної безпеки (ст.57 Закону).

Ст.58 Закону встановлює вимоги екологічної безпеки щодо військових, оборонних об'єктів та військової діяльності. Вимоги екологічної безпеки, встановлені для розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації об'єктів щодо обмеження негативного впливу на навколишнє природне середовище хімічних, фізичних і біологічних факторів, повною мірою поширюються на військові та оборонні об'єкти, а також об'єкти органів внутрішніх справ та державної безпеки. Вимоги екологічної безпеки повинні додержуватись також при дислокації військових частин, проведенні військових навчань, маневрів, переміщенні військ і військової техніки, крім випадків особливих ситуацій, що оголошуються відповідно до законодавства України.

Ст.59 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» містить екологічні вимоги при розміщенні і розвитку населених пунктів. Планування, розміщення, забудова і розвиток населених пунктів здійснюються за рішенням місцевих Рад з урахуванням екологічної ємкості територій, додержанням вимог охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки. При розробці генеральних планів розвитку і розміщення населених пунктів сільські, селищні, міські ради встановлюють режим використання природних ресурсів, охорони навколишнього

¹²⁶ Екологічне право: Особлива частина: Підр. для студ.юрид.вузів і фак./ За ред.акад. АПрН В.І.Андрейцева.– К.: Істина, 2001.– С.32.

природного середовища та екологічної безпеки у приміських та зелених зонах за погодженням з місцевими Радами, на території яких вони знаходяться, відповідно до законодавства України.

При проектуванні нових і розширенні існуючих населених пунктів необхідно передбачати рівномірне і безперервне озеленення території з максимальним збереженням і використанням існуючих зелених насаджень. Забороняється будівництво, реконструкція і розширення об'єктів за рахунок території парків, водних акваторій і т.ін. Насадження у зелених зонах населених пунктів створюються за спеціальними робочими проектами, погодженими з державними органами лісового господарства і охорони природи. Робочі проекти захисних насаджень розробляються згідно з проектами землеустрою, генеральними планами та проектами забудови міст, будівництва залізниць, автомобільних доріг, гідротехнічних споруд та інших об'єктів (Правила відтворення лісів, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р.).

Відповідно до Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затв. наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 р. № 105, зелені насадження – це деревна, чагарникова, квіткова та трав'яна рослинність природного і штучного походження на визначеній території населеного пункту. Вони поділяються на такі види: 1) зелені насадження загального користування - зелені насадження, які розташовані на території загальноміських і районних парків, спеціалізованих парків, парків культури та відпочинку; на територіях зоопарків та ботанічних садів, міських садів і садів житлових районів, міжквартальних або при групі житлових будинків; скверів, бульварів, насадження на схилах, набережних, лісопарків, лугопарків, гідропарків і інших, які мають вільний доступ для відпочинку. 2) зелені насадження обмеженого користування - насадження на територіях громадських і житлових будинків, шкіл, дитячих установ, вищих та середніх спеціальних навчальних закладів, профтехучилищ, закладів охорони здоров'я, промислових підприємств і складських зон, санаторіїв, культурно-освітніх і спортивно-оздоровчих установ та інші. 3) зелені насадження спеціального призначення - насадження транспортних магістралей і вулиць; на ділянках санітарно-захисних зон довкола промислових підприємств; виставок, кладовищ і крематоріїв, ліній електропередач високої напруги; лісомеліоративні, водоохоронні, вітрозахисні, протиерозійні, насадження розсадників, квітникарських господарств, пришляхові насадження в межах населених пунктів. Рівень озеленення території житлової забудови повинен бути не менше 40%, промислових підприємств - 30%, ділянок шкіл і дитячих дошкільних закладів - 80%, лікарень - не менше 60%.

Правила визначають і поняття зелених зон, розмежовуючи їх на комплексні та приміські. Комплексна зелена зона - сукупність міських і приміських насаджень, межі якої наносяться на картографічні матеріали органами архітектури (на генеральні плани, схеми та проекти районного планування), лісгосподарськими органами (на плани лісонасаджень), місцевих органів самоврядування. Приміська зелена зона - територія за межами міської зони, зайнята лісами, лісопарками та іншими озеленими територіями, яка виконує захисні і санітарно-гігієнічні функції і є місцями відпочинку населення.

Догляд за зеленими насадженнями на вулицях, площах, бульварах, майданах повинен проводитися спеціалізованими підприємствами, організаціями зеленого господарства, які укомплектовані спеціальною технікою та механізмами, кваліфікованими спеціалістами, на умовах договору з балансоутримувачем.

Видалення дерев, кущів, газонів і квітників здійснюється в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України. Негайне видалення пошкоджених дерев або кущів (їх частин) може здійснюватися підприємствами, установами, організаціями або громадянами в разі, якщо стан таких пошкоджених зелених насаджень загрожує життю, здоров'ю громадян, а також майну громадян та/або юридичних осіб (ст.28 ЗУ від 6 вересня 2005 р. «Про благоустрій населених пунктів»).

Містобудівна діяльність у населених пунктах проводиться з дотриманням вимог охорони зелених насаджень. Прийняття в експлуатацію об'єктів нового будівництва, реконструкції або капітального ремонту споруд та будівель, у проектній документації яких передбачається озеленення прибудинкової території, здійснюється державною комісією з обов'язковою участю органів місцевого самоврядування (п.6 ст.28 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів»). Під час проведення будь-яких робіт на земельній ділянці, на якій залишились зелені насадження забудовник: огорожує дерева на території будівництва; у процесі виконання робіт щодо будівництва доріг, тротуарів, асфальтування дворів тощо залишає місця (лунки) для посадки дерев, а також утворює лунки довкола наявних дерев; копає канали глибше 1 м для прокладання підземних інженерних мереж і фундаментів на віддалі не менше 2 м від дерева та 1,5 м від чагарника; не допускає засипання ґрунтом чагарників та стовбури дерев; зберігає верхній родючий шар ґрунту на всій території забудови, організовує його зняття, складування та залишає для подальшого використання чи передачі спеціалізованому підприємству, визначеному місцевим органом влади для використання під час створення зелених насаджень; не допускає складування будівельних матеріалів, стоянки машин і механізмів на відстані не менше 2,5 м від дерева і 1,5 м від чагарника.

У містах та інших населених пунктах ведеться облік зелених насаджень та складається їх реєстр за видовим складом та віком. Облік зелених насаджень проводиться органами місцевого самоврядування.

Ст.54 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено, що місцеві Ради, підприємства, установи, організації та громадяни при здійсненні своєї діяльності зобов'язані вживати необхідних заходів щодо запобігання та недопущення перевищення встановлених рівнів акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого фізичного впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини в населених пунктах, рекреаційних і заповідних зонах, а також в місцях масового скупчення і розмноження диких тварин. Підприємства, установи та організації, що здійснюють господарську чи іншу діяльність, пов'язану з використанням радіоактивних речовин у різних формах і з будь-якою метою, зобов'язані забезпечувати екологічну безпеку цієї діяльності, що виключала б можливість радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища та негативного впливу на здоров'я людей у процесі видобутку, збагачення, транспортування, переробки, використання та захоронення радіоактивних речовин.

Виходячи із змісту екологічного законодавства, забезпечення екологічної безпеки — основний принцип еколого-правового регулювання та напрям державної екологічної політики України.

2. Правове регулювання поведінки з екологічно небезпечними об'єктами

Характерною рисою сучасного етапу соціально-економічного розвитку України є реалізація різних видів екологічно небезпечної діяльності. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. із зм. затверджено Перелік видів діяльності і об'єктів, що являють собою підвищену екологічну небезпеку. Цей перелік постійно доповнюється та не є вичерпним, зокрема у ньому передбачено віднесення до категорії екологічно небезпечних «інших окремих об'єктів, будівництво і експлуатація яких можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, які у кожному конкретному випадку визначаються Мінприроди або його органами на місцях».

Ст.66 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює, що перелік екологічно небезпечних об'єктів визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Ст.13 ЗУ «Про екологічну експертизу» для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку встановлена вимога обов'язкового здійснення державної екологічної експертизи.

Правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямованої на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків визначаються ЗУ від 18 січня 2001 р. «Про об'єкти підвищеної небезпеки».

Об'єкт підвищеної небезпеки — об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин, чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру (ст.1 Закону).

Суб'єкт господарської діяльності ідентифікує об'єкти підвищеної небезпеки відповідно до кількості порогової маси небезпечних речовин. Нормативи порогової маси небезпечних речовин та Порядок ідентифікації та обліку об'єктів підвищеної небезпеки затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. На основі ідентифікаційних даних Кабінет Міністрів України затверджує класифікацію об'єктів підвищеної небезпеки і порядок їх обліку.

Потенційно небезпечні об'єкти підлягають паспортизації. Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів затверджене наказом МНС України від 16 серпня 2005 р.

Суб'єкт господарської діяльності, який планує будівництво і/або реконструкцію об'єкта підвищеної небезпеки, зобов'язаний одержати дозвіл на будівництво такого об'єкта відповідно до законодавства про містобудування. Суб'єкт господарської діяльності, який планує будівництво об'єкта підвищеної небезпеки на території села, селища, міста, також зобов'язаний попередньо одержати відповідно до закону згоду відповідної ради на розміщення об'єкта на такій території. У разі якщо будівництво об'єкта підвищеної небезпеки не відповідає встановленому режиму забудови та іншого використання земель, визначених для містобудівних потреб, дозвіл на будівництво такого об'єкта надається лише після розроблення та затвердження техніко-економічного обґрунтування в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Комплексний висновок і проект рішення про дозвіл на будівництво готуються спеціально уповноваженим органом з питань містобудування та архітектури протягом місяця. Виконавчі органи

відповідних рад, Київська або Севастопольська міська державна адміністрація у разі необхідності приймають рішення про надання дозволу на будівництво об'єкта підвищеної небезпеки або відмову в його наданні та забезпечують публікацію свого мотивованого рішення через засоби масової інформації.

Ст.13 Закону визначає порядок надання дозволу на експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки. Суб'єкт господарської діяльності, а також підприємства, установи, організації, що мають намір розпочати експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки, надсилають до відповідних обласної, Київської або Севастопольської міської державної адміністрації, виконавчих органів селищної або міської рад заяву на отримання дозволу на експлуатацію об'єкта підвищеної небезпеки, до якої додаються:

- *декларація безпеки* (документ, який визначає комплекс заходів, що вживаються суб'єктом господарської діяльності з метою запобігання аваріям, а також забезпечення готовності до локалізації, ліквідації аварій та їх наслідків. Порядок декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р.);

- договір обов'язкового страхування відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки;

- план локалізації і ліквідації аварій на об'єкті підвищеної небезпеки (ст.11 Закону, План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2001 р.);

- копія дозволу на будівництво і/або реконструкцію об'єкта підвищеної небезпеки;

- висновки передбачених законом державних та в разі наявності громадських експертиз;

- копія рішення відповідної ради про надання згоди на розміщення об'єкта підвищеної небезпеки на території села, селища, міста - у разі коли місцезнаходженням об'єкта є така територія.

Відповідні обласна, Київська або Севастопольська міська державна адміністрація, виконавчі органи селищної або міської рад у строк не більше місяця з дати отримання заяви розглядають її, погоджують у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, з відповідними територіальними органами спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади і надсилають суб'єкту господарської діяльності письмовий дозвіл на експлуатацію об'єкта підвищеної небезпеки або обґрунтовану відмову з переліком додаткових заходів, які він повинен виконати для отримання дозволу.

Ст.1 ЗУ «Про об'єкти підвищеної небезпеки» вміщує поняття «небезпечної речовини» як хімічної, токсичної, вибухової, окислювальної, горючої речовини, біологічні агенти та речовини біологічного походження (біохімічні, мікробіологічні, біотехнологічні препарати, патогенні для людей і тварин мікроорганізми тощо, які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей та довкілля, сукупність властивостей речовин і/або особливостей їх стану, внаслідок яких за певних обставин може створитися загроза життю і здоров'ю людей, довкіллю, матеріальним та культурним цінностям. Питання забезпечення екологічної безпеки у процесі використання хімічних та інших токсичних, шкідливих й небезпечних речовин, їх сполук, а також мінеральних добрив, у тому числі пестицидів і агрохімікатів регулюється рядом нормативно-правових, зокрема ЗУ від 2 березня 1995р. «Про пестициди і агрохімікати», Перелік особливо небезпечних хімічних речовин, виготовлення та реалізація яких підлягає ліцензуванню, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. Перелік пестицидів та агрохімікатів, дозволених для

використання в Україні, регламенти їх застосування, а також щорічні доповнення до нього визначаються в установленому законодавством порядку, зокрема Порядком проведення державних випробувань, державної реєстрації та перереєстрації, видання переліків пестицидів та агрохімікатів, дозволених до використання в Україні, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 1996 р.

Ст.52 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» містить ряд вимог, обов'язкових при застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів. Підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані дотримуватися правил транспортування, зберігання і застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів, з тим щоб не допустити забруднення ними або їх складовими навколишнього природного середовища і продуктів харчування. При створенні нових хімічних препаратів і речовин, інших потенційно небезпечних для навколишнього природного середовища субстанцій повинні розроблятися та затверджуватися у встановленому законодавством порядку допустимі рівні вмісту цих речовин у об'єктах навколишнього природного середовища та продуктах харчування, методи визначення їх залишкової кількості та утилізації після використання. Вміст природних та штучних домішок, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища або здоров'я людей, у таких препаратах, а також сировині, що використовується для їх виробництва, не повинен перевищувати допустимих рівнів, встановлених відповідно до законодавства. Екологічні вимоги при виробництві, зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні, захороненні токсичних та інших небезпечних для навколишнього природного середовища і здоров'я людей речовин, віднесення хімічних речовин до категорії токсичних та їх класифікація за ступенем небезпечності визначаються нормативними документами на підставі висновку державної екологічної експертизи і погоджуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

3.Правове регулювання забезпечення біологічної безпеки при поводженні з генетично модифікованими організмами (ГМО)

Це один із нових, але надзвичайно актуальних напрямів правової екологічної науки. Об'єктом правового регулювання є діяльність зі створення, використання і випуску у навколишнє природне середовище генетично-інженерно-модифікованих організмів, забезпечення екологічної безпеки населення і територій в процесі вказаної діяльності, дотримання екологічного правопорядку і правил екологічної безпеки при поводженні з цими біологічними організмами.

Першу трансгенну рослину отримали в 1983 р. в Інституті рослинництва в Кельні. Через десять років в Китаї почали вирощувати трансгенний тютюн. А в 1994 р. з'явився і перший офіційно дозволений для продажу генетично модифікований томат, який не псується при транспортуванні і досить довгий час зберігає товарний вигляд. На сьогодні біоінженерами створено помідор, в ДНК якого було включено ген арктичної камбали, який дозволяє рослині витримувати холод.

В цілому в світі створено більше 900 видів генетично змінених рослин. Серед найбільш розповсюджених культур: соя, кукурудза, буряк, картопля. Швейцарськими вченими було створено «золотий рис», в геном якого було введено гени, що відповідають за синтез бета-каротину і гени, які сприяють збільшенню заліза в зернах.

Методами генної інженерії отримано низку корисних для людини препаратів, зокрема інсулін, потрібний для лікування діабету, а також противірусний препарат інтерферон. Окрім того, створено вакцини, що нині досліджуються як засіб проти вірусу імунодефіциту людини (ВІЛ). За допомогою рекомбінантної ДНК отримують у достатній кількості гормон росту людини – єдиний засіб лікування рідкісного дитячого захворювання – гіпофізарної карликовості.

ГМО, живий змінений організм — будь-який організм, у якому генетичний матеріал був змінений за допомогою штучних прийомів переносу генів, які не відбуваються у природних умовах, а саме: рекомбінантними методами, які передбачають формування нових комбінацій генетичного матеріалу шляхом внесення молекул нуклеїнової кислоти (вироблених у будь-який спосіб зовні організму) у будь-який вірус, бактеріальний плазмід або іншу векторну систему та їх включення до організму-господаря, в якому вони зазвичай не зустрічаються, однак здатні на тривале розмноження.

Та незважаючи на те, що генно-модифіковані рослини є дешевим джерелом для отримання продуктів і рослин, багато вчених і громадських організацій мають сумнів щодо надійності і безпечності таких організмів. Тому на сьогодні існують два діаметрально протилежні табори: прихильників і супротивників застосування ГМО. Останні вважають, що при вирощуванні ГМО виникає три групи ризиків: негативний вплив на організм людини (алергійні та токсичні реакції, тривале вживання продуктів із ГМ компонентами може викликати зміну органів, зокрема слизової оболонки кишечника); негативний вплив на навколишнє середовище (поява вегетуючих бур'янів, забруднення дослідних ділянок, хімічне забруднення, зменшення генетичної плазми та ін.); глобальні ризики (активізація критичних вірусів, економічна безпека). Продукти харчування, що містять ГМ елементи, можуть серйозно ускладнити лікування ряду захворювань, ГМ-інгредієнти в їжі й їжа на основі ГМО може понизити стійкість до антибіотиків. Але досі наука не довела як шкідливість ГМ-продукції для організму людини та екосистем, так і її нешкідливість. Вплив ГМО на організм людини можна визначити поки лише теоретично.

У сучасний період законодавство про біологічну безпеку при поводженні з генетично модифікованими організмами достатньо розвинуте на міжнародному рівні, передусім у межах природоохоронної діяльності ООН та регіональних міждержавних утворень. Особливе значення для регулювання відносин з приводу поводження з ГМО мають положення Декларації з навколишнього природного середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) та Конвенція про біологічне різноманіття (5 червня 1992 р, ратифікована Україною 29 листопада 1994 р.). Суттєвою новелою цього інституту сучасного екологічного права є правила поводження з ГМО, встановлені Протоколом з біобезпеки до Конвенції про біологічне різноманіття (Монреал, Канада, 29 січня 2000 р.), який розроблений із урахуванням принципу застереження, що має застосовуватися у разі «прийняття рішень в умовах наукової невизначеності щодо шкідливих наслідків запропонованої діяльності для навколишнього середовища та здоров'я людей». У 2002 р. Україна приєдналася до Протоколу з біобезпеки.

Спеціальним нормативно-правовим актом, який регулює відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками), розробниками, дослідниками, науковцями та споживачами ГМО та продукції, виробленої за технологіями, що передбачають їх розробку, створення, випробування, дослідження, транспортування, імпорту, експорту, розміщення на ринку, вивільнення у навколишнє середовище та використання в Україні із забезпеченням біологічної і генетичної безпеки є ЗУ від 31 травня 2007р. «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО».

Державою проводяться заходи з метою регулювання генетично-інженерної діяльності в установах, організаціях та на підприємствах. Генетично-інженерна діяльність у замкненій системі підлягає ліцензуванню. Ліцензування такої діяльності здійснюється на підставі оцінки ризику при поводженні з ГМО у замкненій системі. Порядок такого ліцензування затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади в галузі освіти і науки.

ГМО, що використовуються у відкритій системі, повинні відповідати вимогам біологічної та генетичної безпеки за умови дотримання передбаченої технології використання. Обов'язковою умовою використання ГМО у відкритій системі є наявність методів і методик їх ідентифікації, розроблених за міжнародними стандартами та затверджених в установленому порядку в Україні.

Забороняється вивільнення в навколишнє природне середовище ГМО до їх державної реєстрації (ст.13 Закону). До державної реєстрації вивільнення в навколишнє природне середовище ГМО можливе тільки з метою державної апробації (випробувань). Проведення державної апробації (випробувань) ГМО у відкритій системі здійснюється виключно на підставі дозволу, який видається центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища. Дозвіл видається одноразово на проведення державної апробації (випробувань) конкретно визначеного ГМО. Порядок отримання такого дозволу та його форма затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. У дозволі зазначаються конкретні умови та терміни проведення державної апробації (випробувань) ГМО. Центральні органи виконавчої влади ведуть Державні реєстри ГМО та продукції, виробленої з їх застосуванням, розміщують їх на власних офіційних веб-сайтах та регулярно публікують у засобах масової інформації. До продукції, яка реєструється у Державних реєстрах ГМО, належить: сорти сільськогосподарських рослин та породи тварин, створені на основі ГМО; засоби захисту рослин, отримані з використанням ГМО; ГМО джерела харчових продуктів, а також харчові продукти, косметичні засоби, лікарські засоби, які містять ГМО або отримані з їх використанням; ГМО джерела кормів, а також кормові добавки та ветеринарні препарати, які містять ГМО або отримані з їх використанням. Державна реєстрація здійснюється строком на п'ять років на безоплатній основі.

До генетично модифікованих сортів рослин можуть бути застосовані обмеження щодо їх вирощування на землях, перелік яких визначається центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Забороняється промислове виробництво та введення в обіг ГМО, а також продукції, виробленої із застосуванням ГМО, до їх державної реєстрації (ст.15 Закону). Забороняється ввезення на митну територію

України ГМО, а також продукції, виробленої із застосуванням ГМО, до їх державної реєстрації, за винятком таких, що призначені для науково-дослідних цілей або державних апробацій (випробовувань). Дозвіл на ввезення ГМО, призначених для науково-дослідних цілей або державних апробацій (випробовувань), надається центральним органом виконавчої влади з питань освіти і науки в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Ввезення харчових продуктів, косметичних засобів, лікарських засобів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, які містять ГМО або отримані з їх використанням, для безпосереднього вживання за призначенням можливе тільки за умови державної реєстрації відповідних ГМО джерел та переліченої у цій частині продукції. Порядок такого ввезення встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 р. затверджено Порядок видачі дозволу на транзитне переміщення не зареєстрованих в Україні ГМО.

Порядок державної реєстрації ГМО джерел харчових продуктів, а також харчових продуктів, косметичних та лікарських засобів, які містять такі організми або отримані з їх використанням затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р. № 114.

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. затверджено Порядок видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) ГМО у відкритій системі.

Поряд з основним законом у ряді нормативно-правових актів частково врегульовані відносини у сфері поводження з ГМО.

Зокрема, ЗУ від 14 вересня 2006 р. «Про дитяче харчування» вказує, що сировина, що використовується у виробництві продуктів дитячого харчування, не може містити гормональних препаратів та ГМО (ст.8 п.6); забороняється використання для виробництва продуктів дитячого харчування сировини, що складається або виробляється з ГМО (ст.9 п.6) та обіг продуктів дитячого харчування, якщо вони, зокрема: не відповідають встановленим вимогам якості та безпеки та/або містять ГМО (ст.10 п.3). Передбачені такі заборони і постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2007 р. «Про затвердження Порядку надання статусу спеціальної зони з виробництва сировини, що використовується для виготовлення продуктів дитячого та дієтичного харчування». зокрема, у спеціальній сировинній зоні забороняється вирощувати і використовувати генетично модифіковані організми рослинного та тваринного походження.

Важливими є положення ЗУ «Про захист прав споживачів» (в ред. від 1 грудня 2005 р.), які передбачають право споживача на інформацію про товари (роботи, послуги), яка повинна містити позначку про наявність у її складі генетично модифікованих компонентів (ст.15). Водночас ЗУ від 23 грудня 1997 р. «Про безпеку та якість харчових продуктів» чітко вказує, що його дія не поширюється на спеціальні вимоги до харчових продуктів, пов'язані з наявністю у них генетично модифікованих організмів чи їх компонентів, що є предметом регулювання спеціального законодавства.

Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 9 листопада 2010 р. затверджено Перелік харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту ГМО.

Про можливість виробництва різного роду продуктів за допомогою генетичної інженерії йдеться і у ЗУ «Про тваринний світ», «Про охорону навколишнього природного середовища». Ст.51 ЗУ «Про

тваринний світ» з метою охорони тваринного світу від шкідливого впливу продуктів біотехнології передбачає, що створення нових штамів мікроорганізмів, біологічно активних речовин, виведення ГМО, виробництво інших продуктів біотехнології здійснюються лише в установленому порядку і за наявності позитивних висновків державної екологічної експертизи. Використання зазначених організмів і речовин за відсутності таких висновків забороняється.

Ст.53 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає заходи охорони навколишнього природного середовища від неконтрольованого та шкідливого біологічного впливу. Так, підприємства, установи та організації зобов'язані забезпечувати екологічно безпечне виробництво, зберігання, транспортування, використання, знищення, знешкодження і захоронення мікроорганізмів, інших біологічно активних речовин та предметів біотехнології, а також інтродукцію, акліматизацію і реакліматизацію тварин і рослин, розробляти і здійснювати заходи щодо запобігання та ліквідації наслідків шкідливого впливу біологічних факторів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини. Створення нових штамів мікроорганізмів та біологічно активних речовин здійснюється тільки на підставі дозволів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, при наявності оцінки їх впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людей. При створенні зазначених організмів і речовин повинні розроблятися нормативи гранично допустимих концентрацій, методи визначення цих організмів та речовин у навколишньому природному середовищі і продуктах харчування. Виробництво і використання нових штамів мікроорганізмів та інших біологічно активних речовин, а також генетично модифікованих організмів, продукції, отриманої з використанням генетично модифікованих організмів, здійснюється тільки після проведення комплексних досліджень їх впливу на здоров'я людей і навколишнє природне середовище за дозволом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 7 лютого 2011 р. затверджено Критерії оцінки ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище.

4.Правове регулювання поводження з відходами

Відходи та їх знищення, переробка, перевезення та інша діяльність з ними вважається однією із найважливіших екологічних проблем, які постали перед людством. У багатьох державах «право відходів» є розгалуженим правовим інститутом екологічного права і законодавства.

Відходи забруднюють ґрунт, води, повітря, займають під звалищами, відвалами значні площі. Їх утворення є наслідком переробки природної сировини у процесі матеріального виробництва та споживання продуктів цього виробництва населенням. Щороку на підприємствах України утворюється близько 100 мільйонів тонн токсичних відходів. З них до найбільш небезпечних за європейськими стандартами належить 2,5-3,5 мільйона тонн. Кількість підприємств, на яких фіксуються токсичні відходи, перевищує

2500. Загальний обсяг накопичення токсичних відходів становить 4, 4 мільярда тонн. У цілому розрив між прогресуючим накопиченням токсичних відходів і заходами з їх утилізації та знешкодження загрожує поглибленням екологічної кризи та загостренням соціально-економічної ситуації в Україні.

В Україні сформувалася ґрунтовна джерельна база цих відносин. Спеціальний правовий режим поводження з відходами регулюється законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про металобрухт», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та ін.

Базовим нормативно-правовим актом, який регулює правовідносини з відходами є ЗУ від 5 березня 1998 р. «Про відходи». Цей Закон регулює відносини, пов'язані з утворенням, збиранням і заготівлею, перевезенням, зберіганням, обробленням (переробленням), утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів, що утворюються в Україні, перевозяться через її територію, вивозяться з неї, а також з перевезенням, обробленням та утилізацією відходів, що ввозяться в Україну як вторинна сировина. Особливості регулювання відносин щодо поводження з невлонюваними газоподібними речовинами, що викидаються безпосередньо у повітря, речовинами, що скидаються із стічними водами у водні об'єкти (крім тих, які акумулюються і підлягають вивезенню у спеціально відведені місця складування), радіоактивними відходами і речовинами, забрудненими ними, розкривними породами гірничодобувних підприємств, які за технологією зворотного відвалоутворення використовуються для закладення виробленого простору, металобрухтом, включаючи побічні продукти від виробництва та обробки чорних і кольорових металів та їх сплавів (шлаки, шлами та інше), а також вторинними матеріальними чи енергетичними ресурсами та іншими відходами визначаються відповідними законами.

Відповідно до ст.1 Закону, відходи — будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення. Систематизований перелік кодів та назв відходів міститься у Державному класифікаторі відходів, який призначений для використання в державній статистиці з метою надання різнобічної та обґрунтованої інформації про утворення, накопичення, оброблення (перероблення), знешкодження та видалення відходів.

Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку.

Правовому регулюванню підлягають усі етапи поводження з відходами. **Поводження з відходами** — дії, спрямовані на *запобігання утворенню відходів*, їх *збирання* (діяльність, пов'язана з вилученням, накопиченням і розміщенням відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах, включаючи сортування відходів з метою подальшої утилізації чи видалення), *перевезення* (транспортування відходів від місць їх утворення або зберігання до місць чи об'єктів оброблення, утилізації чи видалення), *зберігання* (тимчасове розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах (до їх утилізації чи видалення)),

оброблення (здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних із зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення), *утилізацію* (використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів), *видалення* (здійснення операцій з відходами, що не призводять до їх утилізації), *знешкодження* (зменшення чи усунення небезпечності відходів шляхом механічного, фізико-хімічного чи біологічного оброблення) і *захоронення* (остаточне розміщення відходів при їх видаленні у спеціально відведених місцях чи на об'єктах таким чином, щоб довгостроковий шкідливий вплив відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини не перевищував установлених нормативів), включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення.

Всі відходи, що утворюються на території України і на які поширюється дія ЗУ «Про відходи» підлягають в обов'язковому порядку державному обліку та паспортизації. Державний облік та паспортизація відходів здійснюються у порядку, що встановлюється постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. «Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів».

З метою забезпечення збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про об'єкти утворення, оброблення та утилізації відходів ведеться їх реєстр, в якому визначаються номенклатура, обсяги утворення, кількісні та якісні характеристики відходів, інформація про поводження ними та заходи щодо зменшення обсягів утворення відходів і рівня їх небезпеки. Реєстр об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів ведеться на підставі звітних даних виробників відходів, відомостей спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами. Порядок ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів визначається постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р.

З метою повного обліку та опису функціонуючих, закритих та законсервованих місць видалення відходів, їх якісного і кількісного складу, а також здійснення контролю за впливом відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини ведеться реєстр місць видалення відходів.

Судова практика. Господарські суди по-різному підходять до вирішення питання визначення належного відповідача у спорах про відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про відходи (ст.43 ЗУ «Про відходи» та ст.68 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища») у випадках, коли контролюючими органами при проведенні перевірок дотримання природоохоронного законодавства на території, підвідомчій відповідній місцевій раді, встановлювався факт правопорушення, вчиненого невстановленими особами. Як правило, позови в таких випадках заявлялись до органу місцевого самоврядування (відповідна місцева рада). Позовні вимоги обґрунтовувались порушенням відповідачем вимог ЗУ «Про відходи» (ст.21,42) та вимог ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.55,68).

Так, господарський суд Харківської області задовольнив позов Харківського міжрайонного природоохоронного прокурора в інтересах держави в особі Державної екологічної інспекції в Харківській області до Русько-Лозівської сільської ради про стягнення шкоди, заподіяної забрудненням і засміченням земельної ділянки твердими побутовими відходами виходячи з такого.

За змістом ст.33 ЗУ «Про місцеве самоврядування» до повноважень виконавчих органів сільських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища належить здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, зокрема щодо зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів.

Відповідно до ст.21 ЗУ «Про відходи» органи місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами забезпечують організацію збирання і видалення побутових відходів, у тому числі відходів дрібних виробників, створення полігонів для їх захоронення, а також організацію роздільного збирання корисних компонентів цих відходів, вирішують питання щодо ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів.

Судом встановлено, що у зв'язку з нездійсненням Русько-Лозівською сільською радою таких заходів має місце порушення ст.42 Закону України «Про відходи».

Такої самої позиції дотримувався господарський суд Полтавської області, задовольняючи позовні вимоги за позовом Державного управління екології та природних ресурсів у Полтавській області до відповідних місцевих рад про стягнення збитків, спричинених державі в результаті утворення несанкціонованих звалищ побутових відходів.

Судові рішення у зазначених справах у касаційному порядку не оскаржувались.

Разом з тим, Вищий господарський суд України не поділяє таку правову позицію господарських судів і зазначив таке.

Як вбачається зі змісту повноважень (ст.15 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ст.10, п.7 ст.33 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»), місцеві ради не несуть відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища на їх території невстановленими особами. Сільська рада не входить до переліку осіб, які згідно із ст.68 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст.43 ЗУ «Про відходи» зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, оскільки не є установою, діяльність якої пов'язана з відходами.

Лекція 13. Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації

1. *Зона надзвичайної екологічної ситуації: поняття, ознаки та види*
2. *Правові підстави та порядок надання територіям статусу зони надзвичайної екологічної ситуації*
3. *Особливості правового режиму зон, встановлених на радіоактивно забруднених територіях*

1. Зона надзвичайної екологічної ситуації: поняття, ознаки та види

На сьогодні в Україні зберігається тенденція щодо збільшення негативних наслідків від стихійних лих, аварій та катастроф, які стали реально дестабілізуючою загрозою її соціально-економічному та політичному розвитку. Найбільші з них за останні роки, такі як вибухи боєприпасів на території артскладів під Новобогданівкою, аварія вантажного потягу із жовтим фосфором на Львівщині, аварія танкера «Волгонефть-139», внаслідок чого в Чорне море потрапило більше 1 тис.тон мазуту, масштабна повінь на Закарпатті влітку 2008 р., показали, що країна не готова до швидкого реагування в екстрених ситуаціях та ефективного подолання негативних наслідків надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру. Саме за таких умов постає необхідність в прийнятті спеціальних засобів та способів щодо захисту територій за надзвичайних екологічних ситуацій.

Вперше поняття «надзвичайна екологічна ситуація» (НЕС) було введено ст.65 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», яка передбачала можливість оголошення окремих територій республіки зонами екологічної катастрофи, зонами підвищеної екологічної небезпеки чи віднесення до іншої категорії зон надзвичайних екологічних ситуацій. На сьогодні правові норми, що визначають правовий режим зон надзвичайної ситуації, містяться у більш як 200 нормативно-правових актах різної юридичної сили (зокрема, ЗУ «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про електроенергетику», «Про цивільну оборону», «Про правовий режим надзвичайного стану» та багатьох ін.), що пояснюється великою

різноманітністю причин ситуацій, які визнаються надзвичайними за різних обставин. Однак, екологічний фактор як ключовий розглядається лише у законах: від 13 липня 2000 р. «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» та «Про охорону навколишнього природного середовища».

Згідно ст.1 ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», зона НЕС — окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація. Надзвичайна екологічна ситуація — надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Негативні зміни в навколишньому природному середовищі — це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах.

Зона НЕС характеризується низкою об'єктивних і суб'єктивних ознак. Перш за все, вона являє собою частину простору біосфери Землі, в якій відбулися стійкі негативні для людей зміни природного середовища. У випадку таких змін на всій планеті виділення зони НЕС втрапить сенс. У цьому випадку виникає такий небезпечний стан природного середовища, якому відповідало б поняття глобальної екологічної катастрофи, з якою, в свою чергу, пов'язується вірогідність загибелі всього людства.¹²⁷ У зв'язку з цим, в зоні НЕС одним з основних завдань є відновлення якості навколишнього природного середовища, що являє собою сукупність його природних та «набутих» властивостей, сформованих під впливом антропогенної діяльності, які відповідають встановленим екологічним, санітарно-гігієнічним нормативам, що забезпечують умови для розвитку і відтворення живих організмів, у тому числі життєдіяльності людини.

Аналізуючи чинні нормативно-правові акти та різні наукові погляди стосовно НЕС і надзвичайних ситуацій взагалі, можна виділити такі ознаки зон НЕС:

- наявність шкоди навколишньому природному середовищу, зміна його якісного стану, порушення безпеки довкілля, зокрема, значне перевищення встановлених екологічних нормативів;
- зміни довкілля, які, в свою чергу, тягнуть за собою негативні впливи на людину, її здоров'я, заподіяння чи реальну загрозу заподіяння шкоди людині;
- причиною таких наслідків є діяльність людини чи вплив стихійних сил природи;
- оголошення у встановленому порядку відповідної території зоною НЕС;
- встановлення особливого режиму щодо цієї території.

Вважаємо, достатньо аргументованою висловлену позицію В.М.Комарницького, який виділяє за всіх особливостей тих чи інших надзвичайних ситуацій властиві їм чотири ознаки: виникають раптово, розвиваються швидко, призводять до руйнівних та інших негативних наслідків, потребують для їх ліквідації здійснення комплексу надзвичайних заходів.¹²⁸

У науковій літературі пропонуються різні класифікації НЕС, зокрема:

¹²⁷ Горбачев А.Н. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о зонах экологического неблагополучия // Гос. и право. – 1999. - №2.

¹²⁸ Комарницький В.М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: Монографія. - Луганськ: РВВ ЛАВС, 2002. -52 с.

- в залежності від ступеня небезпеки та складності екологічної ситуації та їх наслідків:

а) критична НЕС (хронічно підвищений рівень забруднення довкілля, стійка підвищена антропогенна навантаження на середовище, загроза дефіциту прісної води, підвищений рівень захворюваності населення тощо);

б) гостро критична НЕС (розвиток стійких процесів руйнування екосистем, багатократне підвищене забруднення довкілля, досягнення критичного рівня захворюваності населення, ріст смертності тощо);

в) кризова НЕС (початок процесу руйнування екосистеми, глобальне забруднення навколишнього середовища, дефіцит прісної води, різке збільшення захворюваності й смертності й інше);

г) катастрофічна НЕС (повне руйнування екосистем, глобальне стійке забруднення довкілля, відсутність питної води, загибель лісів і тваринного світу, високий рівень смертності і захворюваності населення);

- за наслідками: а) незворотні; б) тривалі; в) тимчасові; г) суттєві.

Можна виділити такі основні елементи НЕС: наявність загрози (вона повинна бути реальною, неминучою, потенційно небезпечною); наслідки (негативні, необоротні, істотні, стійкі); необхідність застосування додаткових (надзвичайних) з боку держави щодо запобігання, захисту, ліквідації.

Надзвичайні екологічні ситуації характеризуються змінами в довкіллі, які мають стійкий, стабільний, а часом і необоротний характер, становлять загрозу для життя і здоров'я людини, можуть призвести до руйнування природних екологічних систем, деградації флори й фауни.

2. Правові підстави та порядок надання територіям статусу зони надзвичайної екологічної ситуації

Вперше за часи незалежності України правовий режим зони НЕС був впроваджений на всій території Закарпатської області згідно з Указом Президента України від 7 листопада 1998 р. № 1223/98 «Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області». У галузі використання природних ресурсів Указом передбачалося проведення протипаводкових заходів і відновлення об'єктів інженерної інфраструктури. Указ передбачав відстрочку платежів до бюджету з зазначеної території, в тому числі зі збору за спеціальне використання природних ресурсів.

Загальна сучасна екологічна ситуація зумовлює все частіше звернення до цього надзвичайного інституту екологічного права.

Правовий режим зони НЕС — це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення НЕС і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків НЕС.

Центральне ядро законодавства України про правовий режим зон НЕС складають норми, що визначають підстави для оголошення окремої місцевості такою зоною. До цих підстав, зокрема, належать: значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища,

визначених законодавством; виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі (ст.5 Закону).

Для забезпечення організації взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у процесі вирішення питань, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями та ліквідацією їх наслідків здійснюється класифікація надзвичайних ситуацій за їх рівнями. Залежно від обсягів заподіяних наслідків, технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, надзвичайна ситуація класифікується як державного, регіонального, місцевого або об'єктового рівня. Для визначення рівня надзвичайної ситуації встановлюються такі критерії: 1) територіальне поширення та обсяги технічних і матеріальних ресурсів, що необхідні для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; 2) кількість людей, які постраждали або умови життєдіяльності яких було порушено внаслідок надзвичайної ситуації; 3) розмір заподіяних (очікуваних) збитків. Порядок класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. № 368.

Окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України (ст.6 Закону). Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою. Оголошення окремої місцевості Автономної Республіки Крим зоною надзвичайної екологічної ситуації або окремих її місцевостей може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

В Указі Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації зазначаються, зокрема: обставини, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації; обґрунтування необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації; межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації; заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації; основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації; обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації; час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної

екологічної ситуації, і строк, на який ця територія оголошується такою зоною. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони.

Рішенням про встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, з метою здійснення заходів для нормалізації екологічного стану, можуть встановлюватися обмеження на здійснення певних видів діяльності шляхом встановлення тимчасової заборони на: будівництво та функціонування об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку; застосування в господарській та іншій діяльності особливо небезпечних речовин (хімічних, радіоактивних, токсичних, вибухових, окислювальних, горючих, біологічних агентів тощо), засобів захисту рослин, сукупність властивостей яких і/або особливості їх стану можуть погіршувати екологічну ситуацію в цій зоні; функціонування санаторно-курортних закладів; провадження будь-якої іншої діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку для людей, рослинного, тваринного світу та інших природних об'єктів (ст.12 Закону).

Порядок застосування пестицидів і агрохімікатів на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, та у зонах надзвичайних екологічних ситуації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 1996 р.

Для прикладу, екологічні проблеми Калуша пов'язані з масштабними наслідками тривалого нераціонального видобутку калійних руд та виробництва хлорорганічних сполук. Загалом вони характерні для багатьох інших гірничих та промислових міст України. Найбільш видима небезпека полягає в тому, що за останні роки почастішали провали земної поверхні над шахтними полями. Нині над відпрацьованими рудниками розташовані: 256 житлових будинків і промислових об'єктів Калуша, 109 житлових будинків с. Хотінь, 285 житлових будинків, 7 промислових споруд с. Кропивник, 304 житлові будинки, 16 промислових споруд с. Сівка-Калуська. Лише на території міста за останні роки утворилося 15 провалів.

Інша складна проблема - відходи видобутку та виробництва. На сховищах калійних відходів у будь-який момент може відбутися прорив дамби. Занепокоєння викликає і стан Домбровського калійного кар'єру з відпрацьованим об'ємом у 54 мільйони кубометрів. Кар'єр фактично кинуте напризволяще, він інтенсивно затоплюється талими і дощовими водами, які вступають в реакцію з сіллю. Наростає загроза раптового прориву кар'єру та його затоплення водами річки Сівки.

Гостро потребує розв'язання проблема полігону токсичних відходів: тут у землі аби-як поховано третину всіх токсичних відходів України і ніхто не може сказати, що з ними відбувається. Потенційно небезпечні відходи потрібно або утилізувати, або ж принаймні забезпечити їм надійне зберігання.

Шлях надання статусу зони надзвичайної екологічної ситуації Калушу можна вважати блискучим зразком успішного лобіювання рішень із захисту екологічних прав спільними зусиллями влади та громадян. 10 лютого Президент підписав Указ № 145/2010 «Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації», а 12 лютого він був затверджений Верховною Радою. Видатки на ліквідацію надзвичайної екологічної ситуації в сумі 560 мільйонів гривень були закладені до Держбюджету.

13 листопада з Миколаївського порту вийшло судно з першою партією (1,5 тисячі тонн) гексахлорбензолу, токсичної речовини 1-го класу небезпеки, що впродовж 30 років зберігалася на занедбаному полігоні особливо небезпечних відходів колишнього ТзОВ „Хлорвініл”. Усього ж у землі під Калушем лише гексахлорбензолу було поховано 11 тисяч тон. Вантаж отрути підлягає знешкодженню на спеціалізованому заводі компанії Tradebe у Великій Британії.

3. Особливості правового режиму зон, встановлених на радіоактивно забруднених територіях

Соціальне та правове значення, а також широке застосування у правовій науці і законодавстві поняття «зони надзвичайної екологічної ситуації» набуло у зв'язку з аварією на Чорнобильській АЕС. Чорнобильська катастрофа створила на значній території України надзвичайно небезпечну для здоров'я людей і навколишнього природного середовища радіаційну ситуацію. Питання поділу територій на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умов проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність на цих територіях регулює ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991р. Закон закріплює і гарантує забезпечення режиму використання і охорони вказаних територій з метою зменшення впливу радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи.

Згідно зі ст.1 Закону *до територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи*, в межах України належать території, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, що з урахуванням природно-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад 0,1 бер за рік, і яке потребує вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та ін. спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого Чорнобильською катастрофою та забезпечення його нормальної господарської діяльності.

За офіційними даними, від Чорнобильської катастрофи в Україні постраждало близько 3,3 мільйона осіб, кожен третій — дитина. Із зони, ураженої радіацією, евакуйовані мешканці 80 населених пунктів (близько 100 тисяч осіб). А до зони безумовного відселення потрапило 92 населені пункти. Територія, з якої здійснено евакуацію населення, віднесена до зони відчуження, складає близько 2598 квадратних кілометра. Периметр зони відчуження складає 196 квадратних кілометрів, а разом із зоною безумовного відселення становить 377 квадратних кілометри, що практично дорівнює 8,8 % території України. Коло викликаних Чорнобильською катастрофою проблем з часом не зменшується, а навпаки — розширюється, стає гострішим, актуальнішим.

Серед територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи виділяють:

1) *радіаційно небезпечні землі* — це землі, на яких неможливе подальше проживання населення, одержання сільськогосподарської та іншої продукції, продуктів харчування що відповідають державним та міжнародним допустимим рівням вмісту радіоактивних речовин, або які недоцільно використовувати за екологічними умовами. До них належать території зони відчуження і зони безумовного обов'язкового відселення.

2) *радіоактивно забруднені землі* — це землі, які потребують проведення заходів радіаційного захисту та інших спеціальних втручань, спрямованих на обмеження додаткового опромінення, зумовленого Чорнобильською катастрофою та забезпечення нормальної господарської діяльності. До них належать зони гарантованого добровільного відселення та зона посиленого радіоекологічного контролю.

Залежно від ландшафтних та геохімічних особливостей ґрунтів, величини перевищення природного доаварійного рівня накопичення радіонуклідів у навколишньому природному середовищі, пов'язаних з

ними ступенів можливого негативного впливу на здоров'я населення, вимог щодо здійснення радіаційного захисту населення та ін. спеціальних заходів територія, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, поділяється на чотири зони:

1. *зона відчуження* — це територія, з якої проведено евакуацію населення у 1986 році.;

2. *зона безумовного (обов'язкового) відселення* — це територія, що зазнала інтенсивного забруднення довгоживучими радіонуклідами, з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 15,0 Кі/км² та вище, або стронцію від 3,0 Кі/км² та вище, або плутонію від 0,1 Кі/км² та вище, де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити 5,0 мЗв (0,5 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період;

3. *зона гарантованого добровільного відселення* — це територія з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 5,0 до 15,0 Кі/км², або стронцію від 0,15 до 3,0 Кі/км², або плутонію від 0,01 до 0,1 Кі/км², де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період;

4. *зона посиленого радіоекологічного контролю* — це територія з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 1,0 до 5,0 Кі/км², або стронцію від 0,02 до 0,15 Кі/км², або плутонію від 0,005 до 0,01 Кі/км² за умови, що розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів перевищує 0,5 мЗв (0,05 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період.

Критерії, за якими провадиться розмежування категорій зон, встановлюються Національною комісією по радіаційному захисту населення України.

Особливістю правового режиму цих зон є встановлення заборон на деякі види діяльності (ст.12,16,18). Правовий режим зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення передбачає заборону як на спеціальне, так і на загальне природокористування. Забороняється вивезення за межі цих зон без дозволу Адміністрації зони землі, глини, піску, торфу, деревини, а також заготівля і вивезення рослинних кормів, лікарських рослин, грибів, ягід та інших продуктів побічного лісовикористання, за винятком зразків для наукових цілей. Порядок видачі спеціальних дозволів на провадження окремих видів діяльності на території зони відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р.

ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» забороняє в межах зони відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення здійснювати випасання худоби, порушення середовища перебування диких тварин, спортивне та промислове полювання і рибальство, перегін тварин, сплав лісу.

У зоні гарантованого добровільного відселення забороняється: будівництво нових, розширення діючих підприємств, безпосередньо не пов'язаних із забезпеченням радіоекологічного, соціального захисту населення, а також умов його життя та праці; будь-яка діяльність, що погіршує радіоекологічну ситуацію; природокористування, яке не відповідає вимогам норм радіаційної безпеки; внесення пестицидів,

гербіцидів, отрутохімікатів без спеціального дозволу відповідних органів Кабінету Міністрів України; залучення школярів, учнів і студентів до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я (ст.16 Закону).

У зоні посиленого радіоекологічного контролю забороняється: будівництво санаторіїв, піонерських таборів, баз і будинків відпочинку, а також будівництво нових підприємств, які шкідливо впливають на здоров'я населення і навколишнє середовище; будь-яка діяльність, що погіршує радіоекологічну ситуацію; природокористування, яке не відповідає вимогам норм радіаційної безпеки; внесення пестицидів, гербіцидів, отрутохімікатів без спеціального дозволу відповідних органів Кабінету Міністрів України; залучення школярів, учнів і студентів до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я (ст.18 Закону).

ЗУ від 14 березня 2006 р. затверджено Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки. У Рекомендаціях парламентських слухань «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи», схвалених постановою Верховної Ради України від 5 квітня 2011 р. рекомендовано Кабінету Міністрів України підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект закону про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2014-2018 роки, а також розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проект закону про Загальнодержавну програму ведення сільськогосподарського виробництва на радіоактивно забруднених територіях та їх комплексної реабілітації.

СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА

Лекція 14. Міжнародно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища

1. *Поняття та принципи міжнародного екологічного права*
2. *Джерела міжнародного екологічного права*

1. Поняття та принципи міжнародного екологічного права

Вперше ідеї про необхідність міжнародного співробітництва у галузі охорони навколишнього середовища прозвучала у 1913 р. на I Природоохоронній міжнародній конференції (м. Берн), проте реально ці ідеї почали втілюватися у життя лише у другій половині ХХ ст.

Міжнародні відносини з приводу охорони навколишнього середовища складають предмет міжнародного екологічного права.

Міжнародне екологічне право (або міжнародне право навколишнього середовища) — галузь міжнародного права, сукупність міжнародних принципів і норм, якими регулюються суспільні відносини між його суб'єктами щодо охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки в інтересах теперішнього і прийдешніх поколінь.¹²⁹

Міжнародне екологічне право є однією з наймолодших галузей міжнародного публічного права. Датою його зародження можна вважати проведення у 1972 р. Стокгольмської конференції ООН з

¹²⁹ Шемшученко Ю.С., Малишева Н.Р. Міжнародне право навколишнього середовища // Екологічне право України. Акад.курс/ За ред. Ю.С.Шемшученка. — С.753.

навколишнього середовища. За результатами цієї конференції було прийнято два основоположні документи – Стокгольмська декларація, яка визначила 26 принципів екологічно коректної поведінки держав, та Програма дій, на основі якої було розроблено Програму ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП).

Значною подією у процесі становлення міжнародного екологічного права стало проведення під егідою ЮНЕП Наради урядових експертів (Монтевідео, 1981 р.), на якій обговорювалися питання боротьби з транскордонними забрудненнями, компенсації екологічної шкоди тощо.

У 1992 р. в Ріо-де-Жанейро була проведена Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку, участь у якій взяли представники 179 держав. У ході цієї конференції було прийнято низку документів, найважливішими серед яких є: Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку (часто також називається «Декларацією Ріо» та «Зеленим кодексом поведінки держав»). Ця Декларація є логічним продовженням Стокгольмської декларації 1972 р. і закріплює нові принципи співробітництва держав у сфері охорони навколишнього середовища; Порядок денний на XXI ст.; Конвенція про біологічне різноманіття.

На європейському континенті інтенсивне співробітництво розпочалося у 1993 р., коли відбулася Європейська конференція міністрів охорони навколишнього середовища (м. Люцерн, Швейцарія), на якій було прийнято Програму дій з охорони навколишнього середовища для Центральної та Східної Європи.

Аналогічного рівня конференція відбулася у Софії 1995 р., на якій схвалено Керівні принципи доступу до екологічної інформації та участі громадськості у прийнятті рішень у сфері навколишнього середовища. На основі цих Принципів у 1998 р. було прийнято однойменну Конвенцію, учасниками якої є 35 держав, в т.ч. і Україна.

Зміст міжнародно-правової охорони навколишнього середовища складають такі основні напрями діяльності: обмеження шкідливих впливів на навколишнє середовище; встановлення раціонального та екологічно доцільного режиму використання природних ресурсів; міжнародна охорона природних пам'яток та резервацій; регулювання науково-технічного співробітництва держав у сфері охорони навколишнього середовища.

Перелік об'єктів навколишнього середовища, щодо яких здійснюється міжнародно-правова охорона, є досить широким. В цілому ж можна виділити такі їх групи: об'єкти природного (живого) середовища – флора і фауна; об'єкти неживого середовища – морські і прісноводні басейни (гідросфера), повітряний басейн (атмосфера), ґрунт (літосфера), та космічний простір; об'єкти штучного середовища, утворені внаслідок діяльності людини.

Виходячи з того, що причиною формування даної галузі права послужила необхідність розв'язання глобальних екологічних проблем шляхом міжнародного обміну досвідом і технологіями, транскордонний характер забруднення навколишнього природного середовища, то й принципи міжнародного екологічного права повинні максимально відповідати потребам оптимальної взаємодії суспільства і навколишнього природного середовища.

Принципи міжнародного екологічного права поділяють на загальновизнані та спеціальні галузеві принципи. До загальновизнаних принципів в галузі екології належать: визнання державного суверенітету кожної держави, суверенна рівність окремих держав, територіальна недоторканність і цілісність,

міжнародно-правова відповідальність в галузі екології, мирне розв'язання міжнародних спорів і конфліктів та ін. Основні із загальноновизнаних принципів закріплені у Статуті ООН.

Вперше принципи міжнародного екологічного права були сформульовані на Конференції ООН з проблем навколишнього середовища (1972 р.), а саме:

— держава має право використовувати власні природні ресурси у відповідності зі своєю національною політикою, в частині проблем навколишнього середовища. На ній лежить відповідальність за те, щоб діяльність у межах її юрисдикції чи контролю не спричиняла шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів, які знаходяться за межами національної юрисдикції;

— природні ресурси Землі повинні бути збережені на благо нинішнього і майбутніх поколінь шляхом ретельного планування діяльності людини і управління нею;

— невідтворювані природні ресурси повинні розроблятися таким чином, щоб забезпечувався їхній захист від вичерпання в майбутньому і щоб користь від їх розробки в міжнародних просторах отримало усе людство.

Формулювання принципів міжнародного екологічного права продовжила Всесвітня хартія природи, яка була схвалена Генеральною Асамблеєю ООН і проголошена в резолюції від 28 жовтня 1988 р.

Найповніший перелік принципів міжнародного екологічного права міститься у Декларації з навколишнього середовища і розвитку, прийнятій Конференцією ООН (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.). До них належать:

1. Турбота про людей займає центральне місце в зусиллях по забезпеченню стабільного розвитку. Люди мають право на здорове і сприятливе життя в гармонії з природою.

2. Для досягнення стабільного розвитку захист навколишнього середовища повинен бути невід'ємною частиною процесу розвитку і не може розглядатися окремо від нього.

3. Всі держави і народи співпрацюють у вирішенні найважливішого завдання викорінення бідності — необхідної умови стійкого розвитку — з метою зменшення розриву в умовах життя і найефективнішого задоволення потреб більшості населення.

4. Особливе значення надається фінансовому положенню і потребам країн, що розвиваються. Міжнародні дії в галузі навколишнього середовища і розвитку повинні бути спрямовані на задоволення інтересів і потреб усіх держав.

5. Внаслідок своєї різної ролі у погіршенні стану глобального навколишнього середовища держави несуть загальну, але відмінну відповідальність.

6. Держави повинні обмежувати і ліквідовувати нежиттєздатні моделі виробництва і споживання і заохочувати відповідну демографічну ситуацію.

7. Держави повинні співпрацювати у галузі обміну науково-технічними знаннями і розширення розробки, адаптації, поширення і передачі технологій, включаючи нові і новаторські технології.

8. Екологічні питання вирішуються найефективнішим чином за участю усіх заінтересованих громадян на відповідному рівні. Держави розвивають і заохочують інформованість і участь населення шляхом широкого надання інформації щодо навколишнього середовища. Забезпечується ефективна можливість використовувати судові і адміністративні процедури, включаючи відшкодування і засоби судового захисту.

9. Держави приймають ефективні законодавчі акти в галузі навколишнього середовища. Екологічні стандарти, цілі регламентації і пріоритети повинні відображати екологічні умови, в яких вони застосовуються.

10. Країни повинні співпрацювати у справі створення сприятливої і відкритої міжнародної економічної системи. Заходи в галузі торгівельної політики, які приймаються з метою охорони навколишнього середовища, не повинні бути засобами не виправданої дискримінації чи прихованого обмеження міжнародної торгівлі.

11. Необхідна розробка національних законів щодо відповідальності і компенсації за негативні наслідки екологічної шкоди, яка завдається діяльністю, що ведеться під їх юрисдикцією чи контролем, районам які знаходяться за межами їх юрисдикції.

12. Держави повинні ефективно співпрацювати з метою стримування чи відвернення перенесення або переведення в інші держави будь-яких видів діяльності і речовин, які завдають суттєвої екологічної шкоди чи вважаються шкідливими для здоров'я людини.

13. З метою захисту навколишнього середовища держави відповідно до своїх можливостей широко застосовує принцип застосування заходів перестороги.

14. Держава негайно повідомляє інші держави про будь-які стихійні лиха чи інші надзвичайні ситуації, які можуть призвести до неочікуваних шкідливих наслідків для навколишнього середовища у цих державах. Міжнародне співтовариство робить усе можливе для надання допомоги постраждалим від цього державам.

15. Корінне населення і його громади покликані відігравати життєво важливу роль у раціональному використанні і покращенні навколишнього середовища в силу їх знань і традиційної практики.

16. Війна неминуче здійснює руйнівний вплив на процес стабільного розвитку. Тому необхідно поважати міжнародне право, яке забезпечує захист навколишнього середовища під час збройних конфліктів і за необхідності співпрацювати у справі його подальшого розвитку.

17. Держави розв'язують всі свої екологічні спори мирним шляхом і належними засобами відповідно до Статуту ООН, та ін.

2. Джерела міжнародного екологічного права

Джерела міжнародного екологічного права — це міжнародні нормативно-правові акти, прийняті державами та іншими суб'єктами міжнародних відносин, які містять правила поведінки, що регулюють відносини людини з навколишнім природним середовищем та екологічно значиму поведінку суб'єктів міжнародних екологічних правовідносин.

Джерела міжнародного екологічного права поділяються на дві групи:

- 1) ті, які мають обов'язкову силу для держав, що приймають участь у них і які підписали їх (конвенції, договори, угоди);
- 2) які мають рекомендаційний характер (рішення і резолюції конференцій, симпозіумів, форумів, нарад).

Україна є учасницею великої кількості міжнародних конвенцій та договорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища (зокрема, Конвенція про біологічне різноманіття 1992 р., Конвенція про захист Чорного моря від забруднень 1992 р., Конвенція про охорону навколишнього середовища басейну ріки Дунай 1994 р., Декларація ООН від 8 березня 2005 р. «Про клонування людини» та ін.). Цей перелік потребує доповнення рядом договорів ще СРСР, оскільки Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки (ст.7 Закону України від 12 вересня 1991 р. «Про правонаступництво України»¹³⁰), зокрема, Угода між СРСР та США про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища, 1973 р.; Конвенція між урядом СРСР і Японії про охорону перелітних птахів і птахів, які перебувають під загрозою зникнення, та середовища їх перебування, 1973 р.; Договір про заборону випробування ядерної зброї в атмосфері, космічному просторі й під водою, 1963 р.; Конвенція про заборону розробки, виробництва та накопичення запасів біологічної і токсичної зброї, їх знищення, 1972 р.; Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та інших матеріалів, 1972 р.; Конвенція про заборону військового та іншого ворожого використання засобів впливу на навколишнє середовище, 1976 р. та ін.

Таким чином, законодавча база міжнародного екологічного права постійно поповнюється, змінюється, що пояснюється зміною міжнародної ситуації та розширенням масштабів екологічних проблем.

Найінтенсивніше міжнародно-правове регулювання охорони навколишнього середовища здійснюється на європейському континенті. Внаслідок активного розвитку інтеграційних процесів на європейському континенті виникло європейське право навколишнього середовища.¹³¹ Діяльність Європейського Співтовариства у галузі навколишнього природного середовища розвивається уже декілька десятків років. На сьогодні, Римський договір 1957 р., який є засновницьким для ЄС, визначає захист навколишнього середовища як одну з основних цілей, напрямів і принципів діяльності організації, і наділяє ЄС відповідною компетенцією. Європейським співтовариством проводяться різноманітні заходи у галузі екології, створено велику кількість норм Співтовариства у цій галузі.

Співробітництво з ЄС посідає особливе місце у системі пріоритетів України. Як зазначено у «Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу», затвердженій Указом Президента України від 11 червня 1998 р., «національні інтереси України потребують утвердження України як впливової європейської держави, повноправного члена ЄС». Головним документом, що визначає основи співпраці України та ЄС у цій галузі, є Угода про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами і Україною, підписана у 1994 р. (набрала чинності 1 березня 1998 р.), в якій, зокрема, йдеться, що Сторони «розвивають та зміцнюють співробітництво між ними в галузі охорони навколишнього середовища та охорони здоров'я» (ст.63(1)). Співробітництво здійснюється шляхом планування заходів з подолання наслідків катастроф та інших надзвичайних ситуацій; обміну інформацією та експертами; проведення спільної дослідницької діяльності; удосконалення законодавства в напрямку стандартів Співтовариства; співробітництва на регіональному та міжнародному рівнях; розробки стратегії,

¹³⁰ Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №46.

¹³¹ Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища: Навч.посібник. — Львів, 2004.

зокрема щодо глобальних кліматичних проблем з метою досягнення сталого розвитку; дослідження впливу на навколишнє середовище. Створено ряд двосторонніх інституцій, що забезпечують базу для прийняття подальших відповідних рішень.

Важливим фактором проведення правової реформи та інтеграції України до Європейського Союзу є формування та виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Законом України від 21 листопада 2002 р. було схвалено Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу¹³², а Законом України від 18 березня 2004 р. затверджено Програму.

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу — це поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу.

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу — це комплекс взаємопов'язаних завдань з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства. Ця програма визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

20-річний шлях розвитку екологічного законодавства України призвів до створення дуже великої за обсягом розгалуженої ієрархічної структури законодавчих актів різного регулюючого рівня, різної юридичної сили, різних сфер застосування.

В Україні створено основні політико-правові та організаційні засади адаптації законодавства. На виконання Указу Президента України від 9 лютого 1999 р. «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» Кабінет Міністрів України запровадив єдину систему планування, координації та контролю нормотворчої діяльності і роботи органів виконавчої влади з адаптації законодавства, затвердив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Крім того, Кабінет Міністрів України щороку розробляє і затверджує план роботи з адаптації законодавства, передбачаючи в проекті Державного бюджету України на відповідний рік видатки для фінансування заходів з його виконання. На Копенгагенському саміті Україна — Європейський Союз 4 липня 2002 р. Європейський Союз підтвердив свою готовність продовжувати співробітництво і підтримувати Україну в адаптації законодавства, що є одним з ключових елементів співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Європейський Союз привітав прагнення України розробити план-графік адаптації законодавства у пріоритетних сферах. Указом Президента України від 30 серпня 2002 р. з метою реалізації стратегічних цілей державної політики щодо забезпечення входження України в європейський політичний, економічний, безпековий і правовий простір, створення передумов для набуття

¹³² Відомості Верховної Ради України. — 2003. — №3.

Україною членства в Європейському Союзі, підвищення ефективності координації і контролю за діяльністю органів влади у сфері європейської інтеграції створено Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. На Ялтинському саміті Україна — Європейський Союз 7 жовтня 2003 р. досягнуто спільне розуміння, що одним із найбільш ефективних шляхів використання можливостей нинішнього розширення ЄС для України є інтенсифікація нею роботи у напрямі адаптації національного законодавства, норм і стандартів до відповідних норм ЄС. Європейський Союз підтвердив свою готовність продовжувати співробітництво і підтримку України у процесі адаптації законодавства.

Інтеграція до ЄС традиційно пов'язується державами з просуванням суспільства в бік більшої відкритості й прозорості, а це вимагає залучення широких верств населення до прийняття рішень, підвищення активності громадян. Охорона довкілля є в Україні тією сферою, де громадська активність є найвищою. Постійно зростає кількість громадських формувань екологічного профілю. Україна стала другою державою, що ратифікувала Орхуську конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (липень 1999 р.). До законодавства України було внесено ряд змін для його приведення у відповідність з вимогами Конвенції. В цілому сучасне законодавство України дає можливість застосовувати на практиці норми Орхуської конвенції, гарантує реалізацію екологічних прав громадян та їх захист від можливого порушення. Одночасно послідовний розвиток демократичних принципів у відповідній сфері вимагає подальшого вдосконалення законодавства, що гарантує участь громадськості в екологічно важливій діяльності, її доступ до інформації та правосуддя.