

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Підручник

За редакцією професора *А. П. Гетьмана*

*Затверджено Міністерством освіти і науки України
як підручник для студентів
вищих юридичних навчальних закладів*

Харків
«Право»
2013

УДК 349.6(075)

ББК 67.307я7

E45 Затверджено Міністерством освіти і науки України
(лист № 1/11-8273 від 15.05.2013 р.)

Рекомендовано вченою радою Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
(протокол № 4 від 21 грудня 2012 р.)

Рецензенти:

А. Г. Бобкова, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Донецького національного університету, член-кореспондент НАПрН України;

В. М. Єрмоленко, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України;

С. М. Прищипко, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, директор НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України

Авторський колектив:

Розділ I § 1, 2, 4, 5 – доцент *Г. В. Анісімова*, § 3, 6 – доцент *А. К. Соколова*; розділ II – доцент *Т. В. Григор'єва*; розділ III – професор *А. П. Гетьман*; розділ IV – доцент *Г. В. Анісімова*; розділ V – доцент *С. В. Размстаєв*; розділ VI § 1, 2, 3, 4, 6 – доцент *М. К. Черкашина*, § 5 – доцент *А. К. Соколова*; розділ VII – доцент *В. Л. Бредіхіна*; розділ VIII – кандидат юридичних наук *В. В. Шеховцов*; розділ IX – кандидат юридичних наук *О. В. Донець*; розділ X – доцент *А. К. Соколова*; розділ XI – доцент *С. В. Размстаєв*; розділ XII – професор *А. П. Гетьман*; розділ XIII – професор *А. П. Гетьман*; розділ XIV – доцент *В. С. Шахов*; розділ XV – доцент *Г. В. Анісімова*; розділ XVI – доцент *М. К. Черкашина*; розділ XVII – доцент *Г. В. Анісімова*; розділ XVIII – доцент *А. К. Соколова*; розділ XIX – доцент *О. М. Ткаченко*; розділ XX – доцент *О. М. Ткаченко*; розділ XXI – асистент *Є. П. Суєтнов*

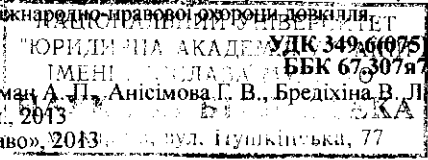
Екологічне право : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.]

E45 / за ред. А. П. Гетьмана. - Х. : Право, 2013. - 432 с.

ISBN 978-966-458-486-6

Підручник підготовлений колективом викладачів кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» на основі сучасного чинного екологічного законодавства і відповідно до оновленої програми курсу екологічного права. Його основу становлять Загальна й Особлива частини, які включають відповідні теми, що висвітлюються з урахуванням вимог кредитно-модульної системи з навчальної дисципліни «Екологічне право України» (галузь знань 0304 «Право», освітньо-кваліфікаційний рівень «Бакалавр», напрям підготовки 6.030401 «Правознавство»).

Для студентів, аспірантів і викладачів юридичних вузів і факультетів, науковців, громадських організацій, а також працівників правничих установ. Він також може стати в нагоді всім, хто цікавиться питаннями правового забезпечення вимог екологічної безпеки довкілля, охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, реалізації та захисту екологічних прав та інтересів людини, особливостями міжнародно-правової охорони довкілля.



© Гетьман А. П., Анісімова Г. В., Бредіхіна В. Л. та ін., 2013
© «Право», 2013, вул. Пушкінська, 77

ISBN 978-966-458-486-6

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I

Предмет, метод, поняття, принципи та система екологічного права

§ 1. Предмет екологічного права та види еколого-правових відносин

Предметом екологічного права є суспільні відносини, що виникають між суб'єктами з приводу забезпечення екологічної безпеки, належності, використання, відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, охорони, а в певних випадках — захисту людини, навколишнього природного середовища від шкідливого впливу з метою попередження, запобігання, усунення його негативних наслідків і задоволення екологічних та інших інтересів.

Екологічні відносини за своїм змістом є різноманітними, але взаємопов'язаними та єдиними. Їх єдність обумовлена зв'язком усіх природних об'єктів між собою, внаслідок чого існує єдина екологічна система. Поряд із цим єдність екологічних відносин не виключає існування їх різновидів, обумовлених екологічними факторами. Зокрема, природні об'єкти (земля, води, рослинний світ, ліси, надра, фауна, атмосферне повітря тощо) за своїми природними характеристиками відрізняються один від одного та мають різні природно-антропогенні цінності. У силу цього виникають різновиди єдиних екологічних відносин: земельні, водні, флористичні, фауністичні, атмосферно-повітряні та інші, що обумовлюють необхідність визначення їхніх правових форм. Диференціація екологічних відносин за природними об'єктами не порушує єдності екологічних відносин, їхньої предметної цілісності. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про

охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ¹ об'єктом державної охорони від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки є також життя і здоров'я людей поряд із природними ресурсами, природними територіями й об'єктами, що підлягають особливій охороні. Безпосередньо все різноманіття особливо охоронюваних територій і об'єктів охоплюється поняттям екологічна мережа, правовий режим якої устанавлюється відповідно до Закону України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 року № 1864-ІV².

Диференціацію екологічних відносин можна проводити за основними сферами діяльності людей у галузі навколишнього природного середовища: 1) відносини, що виникають із приводу забезпечення екологічної безпеки довкілля, суспільства та громадян; 2) відносини, що виникають із приводу приналежності природних об'єктів та комплексів певним суб'єктам на праві власності або на праві користування; 3) відносини щодо експлуатації природних ресурсів конкретними суб'єктами з метою задоволення інтересів; 4) відносини, що складаються у галузі відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, поліпшення їх якості; 5) відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища; 6) відносини щодо захисту навколишнього природного середовища та людини від шкідливого впливу.

Можливе існування похідних від них відносин, зокрема, еколого-процесуальних, еколого-інформаційних відносин у сфері розгляду спорів та ін. Похідність цих відносин полягає у тому, що вони здійснюються поряд з основними екологічними відносинами в процесі їх виникнення, розвитку, припинення. Тому такі відносини мають підпорядкований характер щодо основних екологічних відносин.

Екологічні правовідносини також можна класифікувати на види за іншими підставами. За методом регулювання вони поділяються на: управлінські, що базуються на владних взаємовідносинах суб'єктів, та договірні, для яких характерні рівність сторін, автономне становище відносно один одного. Залежно від взаємин суб'єктів екологічних правовідносин вони поділяються на відносні й абсолютні. У відносних чітко визначається й уповноважений, і зобов'язаний суб'єкт. В абсолютних персонально визначена лише уповноважена особа,

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

² Там само. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

а зобов'язаними є всі інші суб'єкти, покликані утримуватися від посягань на інтереси уповноваженого. Залежно від характеру екологічних відносин можна виокремити матеріальні, що встановлюють зміст прав і обов'язків, і процесуальні, що регулюють порядок вирішення конкретних питань. Для диференціації екологічних правовідносин можуть застосовуватися й інші критерії, наприклад, за функціями права, складом учасників, за часом дії тощо.

§ 2. Об'єкти та суб'єкти екологічного права

Під об'єктами права в широкому значенні розуміють майнові, природні і духовні блага, з приводу яких виникають правовідносини. Об'єктами екологічного права є природні блага, які існують без участі людини або з певною її участю. Право безпосередньо не впливає на природні об'єкти, його вплив виявляється в правовому регулюванні поведінки суб'єктів екологічних відносин. Екологічне право виступає регулятором відносин, тому що суб'єктами цих відносин є індивіди, колективи людей, органи управління, держава. У праві визначається міра можливої і належної поведінки суб'єктів екологічних відносин, що забезпечує оптимальне використання природних ресурсів, їхнє відтворення й охорону навколишнього природного середовища (екологічної системи), забезпечення екологічної безпеки. Слід мати на увазі, що не всі природні явища в умовах сьогодення можуть бути об'єктами екологічного права. Деякі відносини щодо впливу людини на природні явища непідвладні правовому регулюванню. Отже, об'єктами екологічного права можуть бути ті природні явища, з приводу яких можливе виникнення суспільних відносин та їхнє правове регулювання.

Об'єкти екологічного права — 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. До основних ознак об'єктів екологічного права належать: а) природний, природно-антропогенний або антропогенний характер походження; б) відсутність вартості у природних

і природно-антропогенних об'єктів; в) неможливість (або обмежена можливість) відновлення в природі природних і природно-антропогенних об'єктів; г) екологічний взаємозв'язок з навколишнім природним середовищем; г) особливий правовий режим їх використання містить значну кількість імперативних приписів, виконання яких є обов'язковим для суб'єктів цих відносин, тощо.

Відповідно до Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 5) до об'єктів державної охорони і регулювання використання на території України належать: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, 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. Особливій державній охороні підлягають території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України; від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають охороні здоров'я та життя людей. Таким чином, усі об'єкти природи, що охороняються зазначеним Законом, підрозділяються на три категорії: диференційовані, інтегровані, особливо охоронювані.

До першої категорії належать земля, надра, рослинний світ, атмосферне повітря, тваринний світ тощо. До другої входять: а) навколишнє природне середовище та б) життя і здоров'я громадян. До третьої віднесено: а) природні комплекси та ландшафти (об'єкти та території природно-заповідного фонду); б) природно-соціальні умови та процеси — курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні зони; в) екосистеми — виключна (морська) економічна зона, континентальний шельф з розташованими на них природними ресурсами; г) природно-антропогенні комплекси (зони) — території, що зазнали впливу екологічних катастроф; г) екологічна мережа. Законодавство передбачає внутрішню класифікацію кожного природного об'єкта, яка встановлюється з метою визначення правового режиму кожного виду природного об'єкта, що сприяє підтриманню екологічної рівноваги.

У правовій літературі визначено співвідношення між природними явищами. Так, природні об'єкти становлять невід'ємні компоненти навколишнього природного середовища, а природні ресурси утворюють частину природних об'єктів, які використовуються як джерела задоволення різних інтересів людини. Природні ресурси — джерело

споживання, задоволення економічних потреб. Тому говорять про охорону довкілля та раціональне використання природних ресурсів, розуміючи під охороною певний природний об'єкт, а під використанням — природний ресурс. Поняття природного об'єкта відбиває екологічний фактор. Під природними об'єктами розуміють складову частину навколишнього природного середовища або все довкілля в цілому, яке охороняється нормами екологічного права, наділене ознаками природного походження, що перебувають в єдиному екологічному зв'язку, можуть виконувати різноманітні екологічні функції та забезпечувати якість середовища існування людини. У свою чергу, відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» природні ресурси поділяються на ресурси загальнодержавного та місцевого значення (ст. 39).

Природні комплекси — це сукупність взаємопов'язаних частин природних об'єктів, виділених з метою створення заповідної території. Ландшафтом вважається територіальна система, яка складається із взаємодіючих природних компонентів. Відповідно до Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затверджених наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 року № 105, ландшафт розглядається як природний територіальний комплекс, ділянка земної поверхні, обмежена природними рубежами, у межах якої природні компоненти (рельєф, ґрунт, рослинність, водойми, клімат, тваринний світ), а також штучні або антропогенні (забудова, дороги, сільгоспугіддя тощо) перебувають у взаємодії і пристосовані один до одного¹. Природний ландшафт — цілісний природно-територіальний комплекс з генетично однорідними, однотипними природними умовами місцевостей, які сформувалися в результаті взаємодії компонентів геологічного середовища, рельєфу, гідрологічного режиму, ґрунтів і біоценозів (ценоз (біоценоз) — історично утворена сукупність видів рослин і тварин, що населяють ділянку з більш-менш однотипними умовами існування (біотоп)).

Досить новим терміном щодо об'єктів екологічного права є природний регіон — природно-територіальне утворення значної площі, суцільність якого визначається характерними для нього фітоландшафтними, фізико-географічними, адміністративними та іншими ознаками, що характеризуються типовими та унікальними природними комплек-

¹ Офіц. вістн. України. – 2006. – № 31. – Ст. 2276.

сами, різноманітним рослинним і тваринним світом і виконує регіональну екостабілізуючу роль.

Навколишнє природне середовище — це сукупність усіх природних умов, у тому числі й тих, що зазнали змін у процесі виробничо-господарської діяльності, які перебувають у нерозривному зв'язку та створюють єдину екологічну систему. А відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» — це сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів. Об'єктом екологічного права за охоронним напрямом є все природне середовище. Природно-антропогенний об'єкт — природний об'єкт, що зазнав зміни у процесі виробничої або будь-якої іншої діяльності людини.

Крім цього, в екологічному законодавстві виділені конкретні природні об'єкти, яким притаманні специфічні ознаки, що мають юридичне значення та суттєво впливають на їх правовий режим (характеристика природних об'єктів викладена в Особливій частині підручника).

Питання про визнання людини об'єктом залишається дискусійним у науці екологічного права. Хоча у ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» безпосередньо говориться, що об'єктом охорони від негативного впливу є здоров'я й життя людей, у самому екологічному праві ставлення до людини має (або повинно мати) особливості. Особливе положення людини ґрунтується на визнанні її сполучною ланкою між природою та суспільством. Вона є органічною, невід'ємною частиною як природи, так і суспільства. Саме сутність людини є біосоціальною. З урахуванням біосоціальної природи й сутності людини важливим у теоретичному й практичному відношенні в екологічному праві, науці й галузі права є питання щодо людини як об'єкта охорони й об'єкта екологічних відносин¹. Деякі науковці (наприклад, М. М. Бринчук) пропонують визначити життя та здоров'я людини як додатковий об'єкт екологічного права, який перебуває та проживає в тісному зв'язку з навколишнім природним середовищем, що є істотною умовою забезпечення життєдіяльності, та зазнає його безпосереднього впливу.

Суб'єктами екологічного права є народ України, держава (яка реалізує свої правомочності через відповідні органи державної влади, наділені компетенцією щодо регулювання екологічних відносин), територіальні громади (реалізують свої правомочності безпосередньо

¹ Бринчук, М. М. Человек как объект экологических отношений [Текст] / М. М. Бринчук // Эколог. право. — 2005. — № 3. — С. 2.

або через органи місцевого самоврядування), фізичні й юридичні особи, громадські, міжнародні і релігійні об'єднання, іноземні держави тощо. Суб'єкти екологічного права мають характерні ознаки: вони наділені юридичними правами та обов'язками (або компетенцією); реально здатні брати участь в екологічних правовідносинах. Юридичні норми створюють обов'язкову основу участі суб'єктів екологічного права у відповідних правовідносинах (власності на природні ресурси, природокористуванні та ін.). Здатність володіти екологічними правами й обов'язками становить екологічну правоздатність, а здатність самотійно реалізовувати екологічні права й обов'язки є екологічною дієздатністю. В сукупності правоздатність і дієздатність утворюють правосуб'єктність.

Фізичні особи — це переважний різновид індивідуальних суб'єктів в екологічному праві. При наявності певних умов вони можуть бути суб'єктами права власності на визначені в законодавстві природні ресурси, права користування ними, на отримання екологічної інформації; володіють правом на подання позовів до винних осіб про відшкодування збитків, заподіяних забрудненням природного середовища, тощо.

Юридичною особою є організація, створена й зареєстрована відповідно до законодавства. Залежно від порядку створення ці суб'єкти поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Товариства, у свою чергу, поділяються на підприємницькі та непідприємницькі. Юридичні особи публічного права створюються розпорядчими актами Президента України, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Правосуб'єктність органів, які виконують управлінські функції у сфері екології, визначається їх компетенцією. Такі суб'єкти поділяються на органи загальної й спеціальної компетенції. До перших належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, їх виконавчі комітети та державні адміністрації. До других належать органи, що вирішують спеціальні питання в галузі екології. Це міністерства, державні агентства тощо. Повноваження громадських об'єднань у галузі охорони довкілля визначені у ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

§ 3. Метод правового регулювання екологічних відносин

Метод правового регулювання пов'язаний із питанням, яким чином право регулює суспільні відносини. Під методом правового регулювання суспільних відносин розуміють сукупність засобів та прийомів, за допомогою яких право через поведінку суб'єктів впливає на суспільні відносини. Це загальне визначення методу правового регулювання суспільних відносин у своїй основі стосується й методу регулювання екологічних відносин.

У діючій системі права щодо регулювання суспільних відносин використовують два основних способи впливу на поведінку людини: диспозитивний, який характеризується автономією і рівноправ'ям сторін; імперативний, що базується на владних приписах. Якщо виходити з цієї класифікації методу правового регулювання, то немає необхідності в обов'язковому визначенні методу для кожної галузі права, оскільки зазначені елементи охоплюють основні способи та прийоми впливу на суспільні відносини. Однак використання вказаних методів не виключає, а навіть передбачає встановлення додаткових та специфічних способів впливу на суб'єктів відносин, що регулюються, з урахуванням їх характеру. Крім того, у літературі справедливо зазначається, що метод правового регулювання є багатoelementним явищем і може запозичати прийоми і способи впливу на суб'єктів у однорідних галузях права, формуючи при цьому певні специфічні риси методу самостійної галузі права.

В екологічному праві застосовуються прийоми і способи диспозитивного (цивільно-правового) та імперативного (адміністративно-правового) методів правового регулювання екологічних відносин. Цей особливий (змішаний) метод правового регулювання становлять названі елементи. Їх поєднання утворює цей галузевий метод, визначає його специфіку, що проявляється у всіх елементах системи екологічного права.

Прийоми та способи диспозитивного методу використовуються частіше за все при регулюванні відносин власності на природні об'єкти, договірних відносин, відносин щодо сумісного використання природних об'єктів, при вирішенні еколого-правових спорів, при відшкодуванні збитків різних видів тощо. У сучасних умовах, враховуючи розвиток ринкових відносин, цей метод отримуватиме все більш ши-

роке застосування. Оптимальне поєднання двох методів правового регулювання екологічних відносин — єдино вірний шлях належного правового регулювання. Використання імперативного методу регулювання екологічних відносин нині є необхідним та виправданим. Цьому методу притаманний прояв влади та підпорядкування. Сутність методу полягає в установленні приписів, дозволів, заборон, обмежень та ін. Він проявляється у проведенні екологічної експертизи, у випадках виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, при здійсненні необхідних охоронних екологічних заходів тощо. У такому разі слід переважно використовувати владні приписи, обов'язкові для виконання. Необхідно підкреслити, що при регулюванні екологічних відносин застосовується переважно саме імперативний метод.

Отже, *метод правового регулювання екологічних відносин* базується на поєднанні імперативних та диспозитивних способів та прийомів впливу норм екологічного законодавства на суб'єктів таких відносин. Таким чином, екологічне право як самостійна галузь права має свій метод правового регулювання екологічних відносин.

§ 4. Поняття екологічного права

Екологічне¹ право є юридичною формою екологічних відносин. Питання про екологічне право як галузь права, його становлення вперше були розглянуті в правовій літературі в монографії О. С. Колбасовим². Його розвиток і становлення проходить у широкій науковій дискусії, що є цілком виправданим, бо тільки у процесі наукового обговорення можна виробити оптимальний підхід до розуміння екологічного права.

І. І. Каракаш звертає увагу на те, що коли у 80-ті роки минулого століття переважно визнавалося природноресурсове право, в яке вклю-

¹ Термін «екологія» був уведений у наукову термінологію німецьким біологом Е. Геккелем у 1866 році у монографії «Загальна морфологія організму» і визначав екологію як вчення про умови існування живих організмів у взаємодії із середовищем, у якому вони існують (у межах біології). Хоча автор занадто вузько підходив до розуміння екології, його заслуга полягає в тому, що він уперше виділив екологію у самостійне поняття, а це стимулювало поглиблене його дослідження у науці та подальше практичне застосування у різних сферах суспільства, правотворчій і правозастосовній діяльності.

² Колбасов, О. С. Экология: политика и право [Текст] / О. С. Колбасов // Правовая охрана природы в СССР. — М. : Наука, 1976. — 232 с.

чалися й екологічні відносини, то в 90-ті — навпаки, пріоритетним стало екологічне право, що інтегрувало природноресурсові відносини. Незважаючи на схожість цих галузей законодавства і права, вони все ж мають істотні відмінності та відрізняються за своєю структурою, системою, джерелами, методами та принципами регулювання, змістом правових інститутів тощо. У зв'язку з цим І. І. Каракаш вважає, що природноресурсові відносини є досить самостійними і можуть розглядатися як окремі суспільні відносини. Цим він пояснює виокремлення природноресурсових відносин зі складу екологічних відносин. Крім того, природноресурсові відносини мають комплексний характер, оскільки поєднують земельні, гірничі, водні та лісові суспільні відносини, також відносини щодо використання об'єктів природно-заповідного фонду, рослинного і тваринного світу й інших природних об'єктів та їх ресурсів¹. Викликає певні сумніви позиція автора щодо характеру природноресурсових відносин, оскільки навряд чи можна на підставі різновидів указаних відносин говорити про їх комплексність. Скоріш за все більш обґрунтованим буде положення щодо складного характеру правовідносин. Але згодом автор приходять до висновку, що так чи інакше диференційований та інтегрований погляди на сучасне екологічне право надають підстави для визначення однорідності чи комплексності змісту його правових норм та структури як галузі права. Проте вони суттєво не впливають на визначення самостійної природи самої галузі екологічного права. Таким чином, екологічне право розглядається ним як самостійна галузь вітчизняного права, яка являє собою сукупність правових норм, встановлених і гарантованих державою, що регулюють суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, з метою захисту екологічних прав і свобод громадян, забезпечення екологічної безпеки суспільства та екологічних інтересів нинішніх і майбутніх поколінь людей у якісному стані довкілля².

Висловлені в науці думки щодо поняття екологічного права в загальних рисах зводяться до двох основних напрямів. Одні автори вважають, що екологічне право належить до комплексних (інтегрова-

¹ Природноресурсове право України [Текст] : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. — К. : Істина, 2005. — С. 3–4.

² Каракаш, І. І. Розділ І. Предмет, метод, принципи і система екологічного права. § 4. Поняття та визначення екологічного права [Текст] // Екологічне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. І. І. Каракаша. — Одеса : Фенікс, 2012. — С. 31.

них) галузей права, до складу її входить кілька самостійних галузей права, які регулюють різні види екологічних відносин. При цьому комплексність екологічного права такі автори трактують по-різному. Наприклад: а) кожна галузь права, що входить до складу екологічного права, регулює самостійний вид екологічних відносин, в основу яких покладені різні екологічні об'єкти. Тому й існують такі самостійні галузі права, як земельне, лісове, водне, гірниче, фауністичне, атмосфероповітряне та ін.; б) екологічне право — інтегрована правова спільність (комплексна 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 захисту екологічних прав¹. З точки зору Ю. С. Шемшученка, визначальним для предмета екологічного права як комплексної галузі є чотири групи суспільних відносин: а) відносини щодо охорони навколишнього природного середовища; б) відносини щодо використання природних ресурсів; в) відносини щодо забезпечення екологічної безпеки; г) відносини щодо формування, збереження та раціонального використання екомережі². Дещо схожою є позиція В. В. Костицького³.

В умовах сьогодення все більше звертається увага на загальновизнані принципи пріоритету міжнародного права, відповідно до яких держава зобов'язана адаптувати свою еколого-правову термінологію до міжнародних стандартів. Деякі фахівці вважають, що доцільно вживати термін «довкілля», який є більш адекватним термінові «навколишнє середовище», ніж «навколишнє природне середовище» або «екологічне», у назві галузі права. А ситуацію, коли одна й та ж галузь права має різні назви, не можна вважати нормальною.

¹ Андрейцев, В. І. Екологічне право: курс лекцій [Текст] : навч. посіб. для юрид. фак. і вузів / В. І. Андрейцев. — К. : Вентурі, 1996. — С. 23.

² Екологічне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юрид. думка, 2008. — С. 13–15.

³ В. В. Костицький вважає, що екологічне право — це комплексна галузь права, яка регулює правові відносини у сфері охорони природи, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, тобто відносини, пов'язані з охороною та використанням довкілля у цілому та природних ресурсів довкілля з метою забезпечення збалансованого сталого розвитку в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь людей (Костицький, В. В. Екологічне право [Текст] : підручник / В. В. Костицький. — Дрогобич : Коло, 2012. — С. 77).

Водночас отримує розвиток і концепція, згідно з якою екологічне право не є комплексною галуззю права, а являє собою самостійну галузь у загальній системі права. Так, Ю. О. Вовк вважає, що природоресурсове (екологічне) право має єдиний предмет правового регулювання — суспільні відносини, які складаються з приводу раціонального використання й охорони природних ресурсів¹. Інші автори, підтримуючи таку думку, вважають, що єдині екологічні відносини мають декілька різновидів (земельні, водні, лісові, гірничі, фауністичні, атмосфероповітряні та ін.), яким притаманні свої істотні специфічні особливості та спеціальні правові форми у вигляді підгалузей екологічного права: земельного, водного, лісового, гірничого, фауністичного, атмосфероповітряного, природно-заповідного тощо. На їх думку, такий підхід до розуміння екологічного права забезпечує його єдність як самостійної (некомплексної) галузі права та внутрішню диференціацію.

Важливо підкреслити, що В. В. Петров, який тривалий час не поділяв таких поглядів, в останніх працях обґрунтовано зазначає, що екологічне право з огляду на його предмет є сукупністю однорідних суспільних екологічних відносин, тому його не слід відносити до комплексних галузей права². У літературі справедливо зазначається, що екологічні відносини є єдиними.

Ще одна цікава точка зору: О. Л. Дубовик розглядає екологічне право як самостійну комплексну галузь права, що регулює відносини у сфері взаємодії суспільства і людини з навколишнім природним середовищем, пропонує визначити місце екологічного права в правовій системі як *над/супер/понад* галузь права, мотивуючи це тим, що головна мета екологічного права — збереження життя на Землі і забезпечення необхідних умов життєдіяльності людини³.

В юридичній літературі є й інші пропозиції щодо виокремлення підгалузей (галузей) екологічного права — флористичного права⁴,

¹ Вовк, Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей природной среды (Общая часть) [Текст] / Ю. А. Вовк. — Харьков : Вищ. шк. Изд-во при Харьк. ун-те, 1986. — С. 9–13.

² Петров, В. В. Экологическое право России [Текст] / В. В. Петров. — М. : Изд-во БЕК, 1996. — С. 55–56.

³ Дубовик, О. Л. Экологическое право [Текст] : учебник / О. Л. Дубовик. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. — С. 7–9, 18–19.

⁴ Соколова, А. К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку [Текст] : монографія / А. К. Соколова. — Х. : Право, 2009. — С. 41–61.

ландшафтного права¹ тощо. Правники також обґрунтовують наявність комплексної галузі екологічного права — права екологічної безпеки², а також еколого-процесуальної підгалузі³.

Можна зробити висновок, що в науці йде активний пошук оптимального розуміння сутності екологічного права, його місця в системі права. Найбільш аргументованою є думка тих авторів, які розглядають екологічне право як самостійну (некомплексну) галузь права з підгалузевою структурою. Викладене дозволяє зробити висновок, що *екологічне право як галузь права* являє собою *систему правових норм, які регулюють екологічні відносини, які виникають між суб'єктами з приводу забезпечення екологічної безпеки, приналежності, використання, відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, охорони, а в певних випадках — захисту людини, навколишнього природного середовища від шкідливого впливу з метою попередження, запобігання, усунення його негативних наслідків, й задоволення екологічних та інших інтересів відповідних суб'єктів і підтримання сталого екологічного розвитку, екологічної рівноваги в країні та окремих її регіонах.*

Поряд з викладеним слід пам'ятати, що екологічне право — це відносно «молода» галузь права, яка розвивається дуже динамічно в сучасних умовах. Численність та різноманітність нормативно-правових актів, що регламентують екологічні відносини, обумовлені великою кількістю об'єктів зазначеної галузі права та їх видовою диференціацією. Багато суспільних відносин вже екологізовано, частина ще потребує подальшої екологізації, триває процес систематизації екологічного законодавства.

§ 5. Принципи екологічного права

Принципи екологічного права — це виражені в його нормах основоположні ідеї, засади, риси, відповідно до яких здійснюється регулювання екологічних відносин. У науці екологічного й земельного права

¹ Андрейцев, В. І. Актуальні проблеми екологічного права: новітні доктрини: ретроспективний аналіз та погляд у майбутнє [Текст] / В. І. Андрейцев / Матеріали доповіді міжнар. круглого столу «Актуальні проблеми екологічного права». — Д. : Нац. гірн. ун-т, 2010. — 153 с.

² Андрейцев, В. І. Право екологічної безпеки [Текст] : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. — К. : Знання-Прес, 2002. — 332 с.

³ Гетьман, А. П. Процесуальні норми і отношения в екологическом праве [Текст] / А. П. Гетьман. — Харьков : Основа, 1994. — С. 4.

аналіз названих принципів провадився В. І. Андрейцевим¹, В. Л. Мунтяном² та ін. Відповідні положення зафіксовані в навчальних юридичних джерелах та окремих статтях. Комплексне дослідження загальних принципів екологічного права було зроблено Л. Л. Чаусовою³, принципів земельного права — Г. О. Волковим⁴.

В етимології під принципом (від лат. *principium* — початок, основа), розуміється основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світосприйняття тощо. У теорії права загальноновизнаним є поняття принципів як найбільш загальних вимог, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників, а також як вихідних керівних засад, відправних установлень, що виражають сутність права й впливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи⁵.

Еколого-правові принципи можуть офіційно закріплюватися у законодавстві або виводитися з його загального змісту. В останні роки у літературі стала приділятися підвищена увага дослідженню й класифікації⁶ еколого-правових принципів, доведена доцільність їх розмежування на принципи права та законодавства. Ті засади, що не закріплені у правових приписах, можуть вважатися лише ідеями права і належать до сфери правосвідомості. Їх іноді називають «правовими принципами», що передують створенню системи права. Принципи екологічного права, що безпосередньо закріплені в правових нормах, є нормами-принципами, законодавчими принципами.

На підставі доробок загальної теорії й екологічного права доцільно не ототожнювати поняття «правові принципи», «принципи права» і «принципи законодавства». *Правові принципи* — це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави і які

¹ Андрейцев, В. І. Право екологічної безпеки [Текст] : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. — К. : Знання-Прес, 2002. — С. 122–123.

² Мунтян, В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування [Текст] / В. Л. Мунтян. — К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1973. — С. 140.

³ Чаусова, Л. Л. Принципы экологического права Украины [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Л. Л. Чаусова. — Х., 1998. — 159 с.

⁴ Волков, Г. А. Принципы земельного права России [Текст] / Г. А. Волков. — М. : Изд. дом «Городец», 2005. — 336 с.

⁵ Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2011. — 427 с.

⁶ Принципи права можна класифікувати за різноманітними підставами: а) за сферою дії (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, інституційні); б) за змістом та ін.

формується до виникнення системи права¹. *Принципи права* становлять основоположні засади, положення, як виражені в нормативно-правових актах, так і виведені зі змісту правових норм, судових рішень, звичаїв чи правової доктрини, їх формування здійснюється під впливом об'єктивно існуючих суспільних відносин і залежить від потреб суспільства в певний період його розвитку, на підставі яких здійснюється регулювання цих засад. *Принципи законодавства* можна віднести до положень, закріплених у нормативно-правових актах органів державної влади й до тих, що виводяться з їх змісту шляхом аналізу останніх.

Провідним *принципом є правове забезпечення досягнення гармонійної взаємодії суспільства та природи*. Він становить основу для виникнення й формування інших принципів, які забезпечують гармонізацію суспільства й природи. Офіційно цей припис міститься у преамбулі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Гармонійність взаємодії суспільства і природи — це об'єктивно існуючий зв'язок суспільства і природи, який передбачає узгоджену діяльність людей відносно природи з додержанням законів природи, екологічно сприятливої експлуатації природних ресурсів, їх відтворення й охорони. Тому не випадково в еколого-правовій літературі звертається увага на основні компоненти гармонізації суспільства й природи: раціональне природокористування; якість природного середовища; оптимальний соціально-економічний розвиток регіонів; рівень здоров'я населення; стан трудового потенціалу та ін.

Принцип правового забезпечення екологічної безпеки сприяє підтриманню такого стану навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки й виникнення небезпеки для здоров'я людини. Екологічна безпека гарантується громадянам здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, екологічних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів (ст. 50 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). В екологічному законодавстві визначені основні напрями діяльності всіх органів управління, юридичних і фізичних осіб для здійснення перелічених заходів (статті 51–59).

Важливе значення має *принцип правового закріплення належності природних ресурсів конкретним суб'єктам права* для їх

¹ Котюк, В. О. Теорія права [Текст] : курс лекцій / В. О. Котюк. — К. : Веitur, 1996. — С. 30–33.

використання з метою задоволення екологічних, майнових та інших інтересів відповідно до вимог чинного законодавства. Приналежність природних об'єктів має дві основні правові форми — право власності та право користування. У законодавстві закріплені різні види природо-користування та форми власності на природні ресурси, визначено коло прав й обов'язків таких суб'єктів, форми та способи їх захисту.

Особливу роль відіграє *принцип правового забезпечення раціонального й ефективного використання природних ресурсів*. Раціональність в екологокористуванні полягає в тому, що кожен власник чи користувач природних ресурсів зобов'язаний у процесі їх використання додержуватися еколого-правових приписів, щоб не заподіяти шкоди довкіллю, людині та її життю і здоров'ю. В основі цього принципу лежить об'єктивний чинник — взаємозв'язок усіх природних об'єктів, що утворюють у сукупності екологічну систему. Економічна ефективність виражається в отриманні найвищих економічних показників при експлуатації природних ресурсів з щонайменшими затратами. Раціональність та ефективність використання останніх — взаємопов'язані, однак не тотожні поняття. Раціональність охоплює головним чином екологічний, а ефективність — економічний аспект. Ці два поняття слід розглядати стосовно будь-якого природного ресурсу, оскільки кожний природний об'єкт має свої специфічні риси, притаманні тільки йому. За недодержання цього принципу екологічним законодавством передбачаються заходи правового впливу.

Надзвичайно важливе значення має *принцип правового забезпечення цільового використання природних об'єктів*. Він об'єднує два основні чинники: а) об'єктивну необхідність задоволення потреб суспільства, колективів людей та індивідів у продуктах харчування, сировині, естетичних, господарських та інших за рахунок використання природних об'єктів; б) необхідність підтримання екологічної системи (навколишнього природного середовища) у сприятливому стані. Цільове використання природних об'єктів визначається державою у правових нормах земельного, водного, лісового, гірничого, фауністичного, атмосфероповітряного, природно-заповідного та іншого законодавства. Невиконання вимог щодо цільового призначення природного ресурсу розглядається як фактичне використання природного об'єкта, яке не відповідає приписам законодавства (або договору), встановленим при передачі природного об'єкта у власність чи в користування, у тому числі в оренду, невиконання вимог щодо режиму його використання.

За порушення цього принципу законодавством передбачені заходи правового впливу до винних осіб.

Не менш важливу роль відіграє *принцип правового забезпечення стимулювання власників і користувачів природних об'єктів* щодо належного використання природних ресурсів, їх відтворення та охорони. Він полягає в юридичному закріпленні сукупності економічних заходів стимулювання за належне виконання суб'єктами своїх прав та обов'язків, проведенні необхідних екологічних заходів, у застосуванні санкцій за порушення екологічних вимог і законодавства. Стимулювання доцільно розуміти у двох аспектах — використання заохочувальних заходів і застосування санкцій. Стимулювання означає спонукання суб'єктів права до здійснення позитивних дій. Це повністю стосується і сфери екології. Тому в екологічному законодавстві закріплено систему заходів як заохочення, так і застосування відповідних видів майнової, адміністративної, дисциплінарної, кримінальної відповідальності, що передбачено чинним законодавством. У поресурсовому законодавстві встановлено різні форми економічного стимулювання власників і користувачів природних ресурсів. Названі два аспекти стимулювання набули загального визнання й широко застосовуються на практиці.

Принцип правового забезпечення сталого (тривалого) використання природних ресурсів полягає у тому, що їх власники і користувачі можуть бути позбавлені права власності і права користування тільки з підстав, передбачених законодавством та договорами у встановленому порядку. Законодавство дає вичерпний перелік таких підстав.

Принцип правового забезпечення комплексного підходу до використання й відтворення природних ресурсів, а також до охорони навколишнього природного середовища відкриває можливості використовувати в єдності як основні природні об'єкти, так і супровідні природні компоненти. У законах про відповідні природні ресурси вимоги комплексного підходу конкретизуються з урахуванням особливостей кожного природного об'єкта. Необхідність комплексного вирішення питань обумовлена тим, що екологічна система складається з декількох екологічних елементів. Тому комплексний підхід визначається певними об'єктивними екологічними чинниками. Особливого значення набуває єдність при здійсненні всіх екологічних заходів щодо охорони природного середовища, необхідний перелік яких передбачається в державних, цільових, міждержавних, місцевих програмах (ст. 6 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Відповідно до *принципу запобігання екологічній шкоді* Україна зобов'язана ідентифікувати й оцінювати речовини, технології, виробництва та категорії активності, що впливають або можуть впливати істотно на навколишнє природне середовище і здоров'я людини. Держава повинна систематично досліджувати, регулювати їх і керувати ними з метою запобігання нанесенню шкоди навколишньому природному середовищу.

Принцип міжнародного співробітництва в охороні навколишнього природного середовища реалізується у відповідних нормах міжнародного екологічного права, а також відображається в національному праві. Захист природи і раціональне використання її ресурсів — глобальна проблема сучасного людства. Основними умовами вирішення цієї проблеми є: а) проведення всіма державами єдиної екологічної політики стосовно природи; б) мир в усьому світі й ядерне роззброєння; в) активна участь держав в акціях з міжнародної охорони навколишнього середовища, що здійснюється в рамках ООН; г) розробка та прийняття міжнародних договорів щодо охорони навколишнього природного середовища.

Національна екологічна політика базується на принципах: рівності трьох складових розвитку держави (економічної, екологічної, соціальної), що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку, врахування екологічних наслідків під час прийняття економічних рішень; екологічної відповідальності, який потребує запровадження відповідальності за будь-які порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; запобігання, який передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах державної екологічної експертизи, а також проведення державного моніторингу навколишнього природного середовища; інтеграції питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (екологічних цілей) у секторальну політику на тому ж рівні, що й економічні та соціальні цілі; «забруднювач та користувач сплачують повну ціну» — принцип, який передбачає запровадження для забруднювача стимулів щодо зниження рівня негативного впливу на навколишнє природне середовище та повної відповідальності користувача за стан наданих йому в користування природних ресурсів, а також зменшення впливу його діяльності (бездіяльності) на стан цього середовища; міжсекторального партнерства та залучення до реалізації політики усіх заінтересованих сторін наголошує на тому, що лише шляхом спільного розв'язання нагальних проблем можливо забезпечити успішну реалізацію екологічної політики.

§ 6. Система екологічного права

Екологічне право займає самостійне місце в загальній системі права, бо спрямоване на регулювання конкретного виду суспільних відносин — екологічних. Воно має свою систему. *Під системою екологічного права* розуміють розміщення у певній логічній послідовності його структурних підрозділів, що обумовлено змістом екологічних відносин, які є предметом екологічного права. Система екологічного права може розглядатися в трьох аспектах: як галузь права, навчальна дисципліна, наука. *Екологічне право як галузь* права поділяється на Загальну й Особливу частини та складається з підгалузей права; субінститутів; складних та простих інститутів та норм права.

Загальна частина екологічного права містить норми права, які регулюють питання, що є загальними для всіх видів екологічних відносин. Ці норми об'єднуються в інститути Загальної частини галузі права. До її складу входять інститути: а) права власності на природні об'єкти; б) управління в галузі використання, відтворення та охорони навколишнього природного середовища; в) права природокористування; г) правового забезпечення екологічної безпеки; г) правового забезпечення економічного механізму у сфері екології та ін.

Особлива частина містить правові норми, які регулюють окремі види екологічних відносин з урахуванням їх специфіки, а саме: право користування землею, водами, надрами, рослинним світом (у тому числі лісами), тваринним світом, атмосферним повітрям, природно-заповідним фондом та іншими видами природних ресурсів; загальну характеристику формування та функціонування екомережі. У цій частині також містяться норми, які стосуються поводження з відходами; відносин, що виникають при надзвичайних екологічних ситуаціях; норми міжнародних форм співробітництва в галузі екології та ін.

При характеристиці екологічного права необхідно вказати на наявність у його складі відповідних підгалузей права. Вони становлять сукупність правових норм, що регулюють однорідну групу екологічних відносин, з притаманними для них специфічними рисами, які є невід'ємною частиною загальних екологічних відносин. Оскільки основу кожної групи відносин становлять певні природні об'єкти зі своїми, властивими лише їм, істотними рисами, то це обумовлює необхідність конкретних правових форм. Такими правовими формами є земельне, водне, гірниче, фауністичне, флористичне (у тому числі лісове),

атмосфероповітряне, природно-заповідне право тощо як підгалузі екологічного права. Підгалузєва структура екологічного права забезпечує диференційований підхід до правового регулювання відповідних видів екологічних відносин. Екологічне право, його підгалузі об'єднують складні, прості правові інститути і субінститути. Вони можуть або входити до складу підгалузі, або ж займати самостійне місце в системі екологічного права. Так, водне право як підгалузь екологічного права містить низку складних правових інститутів: право користування водами, яке, у свою чергу, поділяється на прості правові інститути — право користування водами: для потреб рибного та мисливського господарства, сільськогосподарського призначення, для потреб промисловості тощо; правова охорона вод, яка теж включає ряд простих правових інститутів, і т. д. Правовий інститут екологічної безпеки посідає самостійне місце в системі екологічного права. За таким же принципом систематизуються й інші підгалузі екологічного права.

Система екологічного права як навчальна дисципліна в основному збігається з системою цієї галузі права. У перспективі може виникнути необхідність у створенні навчальних спецкурсів у межах екологічного права з метою вдосконалення навчального процесу та більш поглибленого вивчення конкретних питань, що відповідає вимогам правозастосовної практики.

Система екологічного права як еколого-правова наука також виходить із системи цієї галузі права. Вона являє собою систему наукових поглядів, правових ідей, концепцій, понять, а також знань закономірностей правового регулювання екологічних відносин, які створюють предмет екологічного права. Еколого-правова наука сприяє вдосконаленню системи екологічного права як навчальної дисципліни, системи екологічного законодавства тощо.

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте поняття, зміст та сутність суспільних екологічних відносин, визначте їх різновиди. Дайте характеристику природно-антропогенних об'єктів екологічного права.
2. Поняття, особливості навколишнього природного середовища як об'єкта екологічного права. Визначте коло суб'єктів екологічних правовідносин. Проаналізуйте визначення природних комплексів та вкажіть, у чому їх особливості.

3. Проаналізуйте правовий статус юридичних осіб як суб'єктів екологічного права.
4. Визначте коло суб'єктів екологічних правовідносин.
5. Проаналізуйте визначення природних комплексів та вкажіть, у чому їх особливості.
6. Проаналізуйте правовий статус юридичних осіб як суб'єктів екологічного права.
7. Що являє собою еколого-правовий метод регулювання відносин?
8. Правова характеристика основоположних принципів екологічного права.
9. Розгляньте систему екологічного права.
10. Обґрунтуйте власну точку зору щодо екологічного права як галузі права, визначте його зв'язок та співвідношення з іншими галузями права.

Розділ II

Джерела екологічного права

§ 1. Поняття джерел екологічного права, їх загальна характеристика та класифікація

Наявність розвиненої системи джерел екологічного права є істотною умовою для виділення сукупності еколого-правових норм в окрему галузь у системі вітчизняного права. На основі джерел права формується вся система екологічного законодавства.

Під джерелами права зазвичай розуміють його зовнішні форми вираження. Однак у теорії права поняття «джерело права» має декілька значень. Джерело права в матеріальному розумінні — це фактори, які обумовлюють виникнення, розвиток, зміст права (передусім система соціально-економічних відносин). Джерело права в ідеалістичному розумінні — це сукупність юридичних ідей, поглядів, теорій, під впливом яких утворюється і функціонує право. Джерело права в спеціально-юридичному розумінні — це спосіб зовнішнього вираження змісту правової норми, за допомогою якої вона отримує загальнодержавне значення. Саме форма при такому підході створює право, воно не існує поза державно встановленою та державно захищеною формою. Найпоширенішими формами права в більшості правових систем є правові звичаї, правові прецеденти, нормативні правові акти, нормативні правові договори¹.

Під джерелами екологічного права слід розуміти зовнішнє вираження норм екологічного права або спосіб їх виявлення, які регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства з природою.

Джерелом екологічного права є законодавчі та нормативно-правові акти уповноважених органів, розраховані на багаторазове застосуван-

¹ Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2010. — С. 293.

ня, адресовані невизначеному колу суб'єктів, обов'язкові для виконання всіма суб'єктами права. Законодавчий та нормативний правовий акт — це офіційний документ, прийнятий компетентними суб'єктами правотворчості у визначених законом порядку і формі.

Законодавчими та нормативно-правовими актами вважаються акти державної (публічної) влади, за допомогою яких встановлюються (санкціонуються), вводяться в дію, змінюються або відміняються правила поведінки суб'єктів правовідносин у суспільстві.

Законодавчим та нормативно-правовим актам як джерелам екологічного права, крім загальних ознак, які їм притаманні, властиві деякі особливості. По-перше, це акти, прийняті уповноваженими державними органами й органами місцевого самоврядування, які містять правові норми, що регулюють суспільні екологічні відносини, які формуються у сфері приналежності, використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки з метою задоволення екологічних, економічних та інших інтересів як окремих індивідуумів, так і суспільства в цілому. Інакше кажучи, це акти, що містять норми, які регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства і природи. Тобто нормами екологічного права можуть бути регламентовані лише ті відносини, що потребують юридичного впливу і лише у таких формах взаємодії людини та природи, які зумовлюються необхідністю забезпечення екологічної безпеки. Ці норми не можуть впливати на об'єктивні закономірності функціонування навколишнього природного середовища, як і не можуть бути підставою для позбавлення людини та суспільства можливості реалізувати свої права щодо використання навколишнього природного середовища та його природних ресурсів для задоволення своїх життєво необхідних потреб (як середовища проживання та умов життєдіяльності).

По-друге, важливою ознакою джерел екологічного права є взаємодія юридичних норм і норм технічного характеру. У багатьох випадках екологічне законодавство містить посилання на технічні нормативи, санітарні норми, стандарти якості навколишнього природного середовища, гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин тощо. Саме при поєднанні правових норм з технічними й утворюється еколого-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища.

Особливістю законодавчих та нормативно-правових актів як джерел екологічного права є їх комплексний характер. Юридичні норми, що регулюють відносини у сфері навколишнього природного середовища,

містяться у різних галузях права. Крім галузевого законодавства, норми про охорону навколишнього природного середовища містяться в нормативно-правових актах цивільного, адміністративного, трудового, фінансового, господарського законодавства. Так, загальне правило цивільного законодавства про повне відшкодування шкоди, спричиненої суб'єкту права неправомірними діями, поширюється у відповідних випадках і на екологічні відносини; норми трудового законодавства, що містять екологічні вимоги, є одночасно і нормами екологічного законодавства.

Однією з особливостей джерел сучасного екологічного права є притаманність цій галузі права норм міжнародного права охорони навколишнього природного середовища. Чимало з них імплементуються до вітчизняного законодавства і стають його невід'ємною частиною¹.

В юридичній літературі існують різні критерії класифікації законодавчих та нормативно-правових актів як джерел екологічного права: залежно від юридичної сили; характеру правового регулювання; предмета правового регулювання; ступеня систематизації тощо. Зокрема, за юридичною силою джерела екологічного права поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти; за характером правового регулювання — на загальні та спеціальні; за предметом правового регулювання — на комплексні, що регулюють усі види екологічних правовідносин, поресурсові (природоресурсні), які регулюють відносини щодо використання окремих видів природних ресурсів, та нормативно-правові акти, які регулюють окремі питання екологічної діяльності; за способом правового регулювання — на матеріальні та процесуальні; за територіальною сферою дії нормативно-правових актів — ті, що діють на всій території України, та ті, що діють у певному регіоні; за часом дії — на постійні та тимчасові; за ступенем систематизації — на кодифіковані і не кодифіковані.

Наразі в юридичній літературі дискутується питання стосовно єдиного кодифікованого законодавчого акта у формі Екологічного кодексу або Кодексу законів про довкілля. Нині маємо безліч не врегульованих або не досить врегульованих екологічним законодавством питань. Так, існує проблема дублювання повноважень державних органів виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного

¹ Право довкілля (екологічне право) [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. І. Федорович, М. Я. Вашишин [та ін.] ; за ред. П. Д. Пилипенка. — К. : Ін Юре, 2010. — С. 36.

середовища, проблема неоднозначності визначень понять в екологічному праві; не досить визначені питання екологічного страхування тощо. Маємо надію, що прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акта заповнить ці та інші прогалини у нині діючому екологічному законодавстві.

§ 2. Конституція України як джерело екологічного права

Нормативно-правові акти, що є джерелами екологічного права, виконують різні функції, є взаємозалежними та перебувають у чіткій ієрархічній підпорядкованості. Вони мають різну юридичну силу, але діють за принципом «піраміди», на вершині якої — **Конституція України**.

Виходячи із принципу верховенства права, Конституція України має найвищу юридичну силу. Її норми є нормами прямої дії. Всі закони й нормативно-правові акти, що регулюють у тому числі й екологічні відносини, повинні прийматися на основі Конституції України і їй відповідати.

Конституція як джерело екологічного права містить 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 містить комплекс норм, які виділяють конституційну функцію охорони навколишнього природного середовища як особливу; встановлюють загальноправовий принцип пріоритету охорони навколишнього природного середовища; закріплюють відповідальність нинішнього покоління перед майбутніми; передбачають екологічний суверенітет держави і обов'язки його захисту державою у внутрішніх і зовнішніх відносинах. Тим самим Основний Закон держави встановлює конституційний екологічний правопорядок.

Відповідно до ст. 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні най-

вищою соціальною цінністю». Це положення є визначальним для правового регулювання більшості галузей права, у тому числі й екологічного. Таким чином, «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Зокрема, у ст. 13 Конституції України визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу.

Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є, згідно зі ст. 16 Конституції України, обов'язком держави. Багато уваги приділяється Конституцією екологічним правам та обов'язкам людини та громадянина. Так, згідно з ч. 1 ст. 50 Конституції України кожний має право на безпечне для життя й здоров'я навколишнє середовище та на відшкодування заподіяного порушенням цього права шкоди. Частина 2 ст. 50 Конституції України встановлює, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Разом з тим ст. 66 на кожного покладає обов'язок не заподіювати шкоду природі й відшкодовувати заподіяні збитки. В екологічному праві ця норма є правовим принципом, який визначає ухвалення галузевих норм щодо відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Стаття 92 Основного Закону передбачає, що найбільш важливі екологічні відносини, зокрема, засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, а також основи екологічної безпеки повинні визначатися виключно законами України. Зазначені конституційні норми є вихідними положеннями для прийняття відповідного екологічного законодавства, присвяченого регулюванню конкретних питань.

Ряд норм Конституції закріплюють основи й принципи діяльності, а також компетенцію державних органів в екологічній сфері (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та ін.

(статті 85, 92, 106, 116, 138, 142 та ін.)), у тому числі й шляхом прийняття ними відповідних нормативно-правових актів, що регулюють відносини охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до ст. 85 Конституції Верховна Рада України приймає закони, у тому числі екологічної спрямованості, затверджує загальнодержавні програми з охорони довкілля, надає у встановлений законом строк згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та їх денонсацію і т. ін. Згідно зі ст. 106 Конституції Президент України очолює Раду національної безпеки та оборони України, приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України відповідно до покладених на нього завдань забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави на основі та на виконання Конституції України видає Укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, у тому числі і з екологічних питань.

Відповідно до Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві й Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Зокрема, вони забезпечують на відповідній території дотримання прав і свобод громадян, у тому числі й екологічних, а також виконання державних і регіональних програм охорони довкілля (п. 3 ст. 119).

§ 3. Закони України у системі джерел екологічного права

Провідна роль в урегулюванні відносин у сфері використання та охорони навколишнього природного середовища належить законам України. Закони, відповідно до правової доктрини, — це нормативно-правові акти вищої юридичної сили, які регулюють найважливіші суспільні відносини. Вони ухвалюються в особливому порядку органом законодавчої влади або референдумом й наділяються завдяки цьому найвищою юридичною силою, і забезпечують регулювання важливих для суспільства відносин у сфері використання та охорони навколишнього природного середовища.

Конституцією передбачено, що виключно законами визначають правовий режим власності на природні ресурси, нормативні засади використання цих ресурсів, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України.

Зазвичай в юридичній літературі закони як джерела екологічного права поділяються на декілька самостійних груп: а) загальні закони, що регулюють відносини взаємодії суспільства і природи; б) спеціальні (екологічні) закони; в) пооб'єктні законодавчі акти.

До першої групи належать: закони України «Про основи національної безпеки України» від 13 червня 2003 року, «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року, «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року та ін. Ними врегульовуються, крім інших відносин у різних сферах суспільного життя, також відносини взаємодії суспільства і природи.

Найбільш численну і важливу за значенням групу законів, які регулюють відносини у сфері довкілля, формують спеціальні (екологічні) закони. Серед них важливе місце займає Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року. Відповідно до нього завдання законодавства про охорону навколишнього природного середовища полягають у регламентації відносин у сфері охорони, використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, попередження й ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій і природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Прийняття Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» відіграло визначну роль у становленні сучасного екологічного законодавства, фактично визначивши напрям його розвитку. Зважаючи на це, у науковій літературі цей Закон іменують своєрідною «екологічною Конституцією».

До другої групи джерел екологічного права (спеціальних законів) слід віднести закони «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року, «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 року,

«Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року, «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 року, «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 року, «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 року, «Про відходи» від 5 березня 1998 року, «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 року та ін.

Третю групу актів вищого законодавчого органу нашої держави становлять пооб'єктні законодавчі акти. Їх виокремлення в групу джерел екологічного права зумовлене предметом регульованих ними відносин та ступенем їхньої систематизації. За формою своєї кодифікації вони поділяються на кодекси та закони.

В Україні діють відповідно Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року, Водний кодекс України від 6 червня 1995 року, Лісовий кодекс України в редакції від 8 лютого 2006 року, Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року. Незважаючи на те, що ці кодекси мають об'єктом регулювання різні за характером та значенням природні ресурси, вони наділені багатьма спільними рисами, які зазвичай притаманні кодифікованим актам. Це і висока внутрішня узгодженість їхніх норм, і здатність регулювати майже весь комплекс відповідних поресурсових відносин, і встановлення єдиних засад юридичної відповідальності за порушення норм охорони й використання природних об'єктів тощо.

Крім кодексів серед пооб'єктних законодавчих актів важливу роль у регулюванні відносин охорони й використання навколишнього природного середовища відіграють також спеціальні закони України: «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року, «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року, «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 року тощо. Вони мають дещо менший ступінь кодифікації, ніж раніше зазначені, проте забезпечують належний рівень регулювання відносин щодо використання й охорони тваринного й рослинного світу та атмосферного повітря.

Слід також наголосити, що за радянської доби в союзному екологічному законодавстві часто використовувалася форма *основ*. Діяли, зокрема, Основи земельного (1968 року), Основи водного (1970 року), Основи лісового законодавства СРСР і союзних республік.

З проголошенням незалежності України наш законодавець не відмовився від цієї форми, але вдається до неї рідко. Так, нині є чинними Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року. У них закріплено ряд норм, спрямованих на забез-

печення екологічної безпеки, і зафіксовано принцип охорони навколишнього природного середовища як одну із гарантій охорони здоров'я населення¹.

Близькими до законів за юридичною силою є **постанови Верховної Ради України**. Це, наприклад, постанова «Про зміну встановлених меж міста Харків, Дергачівського та Харківського районів Харківської області» від 6 вересня 2012 р.

§ 4. Підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права

Високий рівень правового забезпечення у сфері охорони й використання навколишнього природного середовища досягається оптимальним поєднанням норм вищої юридичної сили та норм, що містяться в *актах підзаконного характеру*. Вони видаються на основі законів, спрямовані на їх виконання і не можуть їм протирічити. Їх система є доволі розгалуженою, оскільки чимало державних інституцій виконавчої влади чи місцевого самоврядування наділені повноваженнями ухвалювати такі акти. Зокрема, нормативний характер у сфері врегулювання відносин взаємодії суспільства і природи мають укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, Міністерства екології та природних ресурсів та інших центральних органів виконавчої влади, а також нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

За своїм складом підзаконні нормативні акти неоднорідні. Їх поділяють на види за різними критеріями: а) за зовнішньою формою вираження — постанови, накази, рішення, правила та ін.; б) за суб'єктами — нормативні акти Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і т. п.; в) за сферою дії — загальнодержавні та локальні; г) за часом дії — постійні та тимчасові і т. ін.

Самостійне місце серед джерел екологічного права займають нормативні правові акти Президента України. Серед них, наприклад,

¹ Екологічне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 33 с.

укази Президента «Про день довкілля» від 6 серпня 1998 року, «Про створення національного природного парку “Меотида”» від 25 грудня 2009 року, «Про Державну екологічну інспекцію» від 13 квітня 2011 року. Указами Президента призначаються та звільняються з посади керівники спеціально уповноважених державних органів виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища. Значну питому вагу серед джерел екологічного права становлять постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України. Вони приймаються згідно зі ст. 117 Конституції України на підставі та на виконання Конституції України, законів України, указів Президента України і є обов'язковими до виконання. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про поліпшення екологічного стану водосховищ та інших водних об'єктів» від 25 липня 2012 року.

Шляхом прийняття постанов і розпоряджень Уряд реалізує свою виконавчо-розпорядницьку функцію у сфері екології. При цьому варто мати на увазі, що в одних випадках Кабінет Міністрів України приймає відповідні постанови екологічного спрямування за власною ініціативою, деталізуючи й конкретизуючи конкретне питання, в інших — реалізує пряму вказівку відповідних законів або указів Президента України. Так, відповідно до ст. 31 Закону України «Про рослинний світ» Кабінет Міністрів України Постановою від 29 серпня 2002 року затвердив «Положення про Зелену книгу України».

Ще одним видом нормативно-правових актів, що є джерелами екологічного права, є *накази, інструкції, інші нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади*. За своєю юридичною природою акти цих органів поділяються на: 1) обов'язкові тільки для підпорядкованих цим органам суб'єктів екологічних відносин; 2) обов'язкові й для не підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, а також для громадян.

Найбільш широкими повноваженнями в екологічній сфері щодо видання таких актів наділені Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди), Державне агентство України із земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України та деякі інші. Так, наказами Міністерства екології і природних ресурсів України затверджені Положення «Про морські екологічні інспекції» від 4 листопада 2011 року, Правила використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності від 26 вересня 2011 року, Порядок роз-

гляду запитів на публічну інформацію, що надійшла до Мінприроди, від 3 лютого 2012 року; наказом Державного агентства рибних ресурсів України затверджені Режими спеціального рибальства у 2011 році від 24 січня 2011 року; наказом Мінагрополітики та Мінприроди України від 11 листопада 2005 року затверджена Інструкція про порядок спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів, Методика розрахунку збитків, завданих рибному господарству внаслідок порушення правил рибальства та охорони водних живих ресурсів від 12 липня 2004 року.

У випадках, передбачених законодавством, еколого-правові акти Мінприроди є обов'язковими для виконання центральними органами державної виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності й громадянами. При необхідності Міністерство приймає разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади загальні нормативно-правові акти, які мають міжвідомчий характер.

Серед актів локального характеру слід виокремити акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» державні адміністрації областей, районів, міст Києва та Севастополя, а також районів у цих містах приймають у межах своєї компетенції відповідні рішення. Такі ж рішення приймають сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, а також виконавчі комітети сільських, міських і районних у містах рад. Ці акти вирішують питання місцевого життя, у тому числі й екологічного характеру, зокрема, розробляються регіональні екологічні програми, передбачаються заходи екологічного характеру в процесі забудови та благоустрою тощо. Рішення цих органів є обов'язковими для виконання в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Серед них, наприклад, рішення Київської міської ради від 16 січня 2012 року «Про затвердження переліку природоохоронних заходів у місті Києві у 2012 році», рішення Харківської міської ради від 16 листопада 2011 року «Про встановлення Правил благоустрою міста Харкова», рішення Ізюмської міської ради від 31 березня 2011 року «Про затвердження програми покращання екологічного стану та благоустрою території міста Ізюм на 2011–2015 роки».

§ 5. Міжнародні договори як джерела екологічного права

Розв'язання екологічних проблем неможливе без широкого та активного міжнародного співробітництва. Це зумовлено глобальним характером багатьох екологічних проблем; транскордонним характером забруднення; міжнародними зобов'язаннями України щодо охорони довкілля; вигодами від міжнародного обміну досвідом та технологіями, можливостями залучення іноземних інвестицій.

Належність міжнародних договорів до джерел права України, у тому числі екологічного, впливає з Конституції України. Відповідно до ст. 9 Основного Закону чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Згідно з Законом України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року, під міжнародним договором України розуміють укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права договір, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Цим же Законом передбачено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства України. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного права.

В Україні діє велика кількість договорів, конвенцій, декларацій, що безпосередньо регулюють правовідносини з природокористування та охорони наколишнього природного середовища. Серед них Конвенція про охорону дикої флори і фауни і природних середовищ існування у Європі (Берн, 19 вересня 1979 року); Віденська конвенція про охорону озонового шару від 22 березня 1985 року; Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (Париж, 16 листопада 1972 року); Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 14 червня 1992 року); Конвенція про

доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхус, 25 червня 1998 року); Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Еспо, 25 лютого 1991 року); Конвенція про ядерну безпеку (Відень, 20 березня 2004 року) та ін.

Контрольні питання

1. Що слід розуміти під джерелами екологічного права?
2. Визначте систему джерел екологічного права.
3. За якими критеріями можна класифікувати джерела екологічного права?
4. Які джерела екологічного права належать до загальних?
5. Відповідно до яких норм Конституції України відбувається регулювання екологічних відносин?
6. Якими є особливості поресурсових кодексів?
7. Визначте особливості міжнародно-правових актів як джерел екологічного права.

Розділ III

Правові основи управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища (екологічне управління)

§ 1. Поняття управління природокористуванням і охороною довкілля

Світова спільнота в останні роки докладє багато зусиль для розробки та реалізації ефективної системи організаційних, технічних, економічних, правових та інших заходів, спрямованих на попередження екологічної кризи, забезпечення екологічної безпеки та стійкої рівноваги в навколишньому природному середовищі. Важливим елементом досягнення поставленої мети є управління як необхідний механізм правового впливу на забезпечення раціонального природокористування, відтворення природних ресурсів, охорону та захист навколишнього природного середовища.

За багато десятиріч механізм управління в цій сфері суттєво змінився. Це залежало від завдань, які формувалися кожним історичним періодом перед довкіллям і диктувалися прагненням максимально повно узгодити його інтереси з інтересами економічного розвитку, забезпечення потреб виробництва, населення і світового господарства. Перетворення в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища багато в чому були пов'язані з еволюційними процесами всієї системи управління світовим господарством, процесами його глобалізації.

Україна як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, що стала на шлях розвитку ринкових відносин, не може

перебувати осторонь загальнопланетарних процесів становлення екологічної політики, геополітичних і соціально-економічних особливостей екологічного розвитку світової спільноти. Для України першочерговим є необхідність зміни пріоритетів у механізмі управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища, де в центрі уваги повинна бути людина, для якої Конституція закріпила право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Це вимагає зміни стереотипів щодо цінностей, гуманізації суспільства. Управління в цій сфері повинно здійснюватися так, щоб забезпечити рівність можливостей розвитку і збереження природних ресурсів, навколишнього природного середовища як для нинішнього, так і для майбутніх поколінь, забезпечення екологічної безпеки всіх людей, що проживають у певному регіоні, і всього людства на планеті.

У сучасній науковій юридичній літературі, підручниках, навчальних посібниках та інших навчально-методичних виданнях, які стосуються проблем екології та правового регулювання екологічних відносин, пропонуються різні визначення поняття управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища. Проте при всьому різноманітті вони характеризуються певними загальними рисами. По-перше, управління — це діяльність органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; по-друге, це діяльність у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки; по-третє, ця діяльність має чітко визначену управлінську (адміністративно-правову) спрямованість.

Таким чином, управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища — це механізм організації та система діяльності органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки.

Управлінська діяльність у сфері публічних екологічних відносин забезпечує здійснення заходів по скороченню з подальшою повною ліквідацією надходження в навколишнє природне середовище небезпечних для життя і здоров'я людини речовин; створення екологічно обґрунтованого розміщення і подальшого розвитку продуктивних сил

в окремих регіонах і державі в цілому; формування системи спостереження за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; створення і розвиток на території держави мережі природно-заповідного фонду з метою збереження еталонів якості навколишнього природного середовища, захисту й охорони історичних і культурних природних цінностей; досягнення раціонального природокористування за допомогою землеустрою, лісовпорядкування, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного і рекреаційного призначення.

Для цього потрібен якісно новий рівень управління природокористуванням, екологізації економіки, перехід до нового ступеня матеріальної культури, поєднаної і збалансованої з природно-ресурсним потенціалом.

Зміст управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища характеризується такими принципами: законності в здійсненні управління; пріоритету в забезпеченні екологічної безпеки, раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища; плановості державного управління в цій сфері; поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням.

Залежно від сфери впливу на підконтрольні об'єкти розрізняють такі види управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища: державне (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів органами державної виконавчої влади або місцевого самоврядування); галузеве (управління здійснюється в масштабах окремої галузі народного господарства, наприклад сільськогосподарської, транспортної тощо, природоохоронними органами, що діють у структурі відповідної галузі); виробниче (управління здійснюється в рамках окремого виробництва природоохоронними органами, що діють у його структурі); громадське (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів громадськими природоохоронними об'єднаннями або окремими громадянами у рамках наданих їм повноважень).

Усі функції управління можна поділити на групи, а саме: організаційні, попереджувально-охоронні і стабілізаційні.

До організаційних функцій екологічного управління належать просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природо-ресурсних кадастрів; екологічне планування; екологічне прогнозування. Попереджувально-охоронні функції — це екологічний моніторинг;

екологічний аудит; екологічна експертиза; екологічний контроль; екологічне страхування. До стабілізаційних функцій необхідно віднести інформування про стан довкілля; екологічну стандартизацію і нормування; екологічне ліцензування.

§ 2. Система і компетенція органів управління природокористуванням і охороною довкілля

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державне управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи по охороні навколишнього природного середовища і використанню природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони 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 Автономної Республіки Крим — орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та інші державні органи, до компетенції яких законами України віднесено здійснення зазначених функцій.

В юридичній літературі існують різні класифікації органів управління на види. Розрізняють органи загальної, спеціальної, міжвідомчої і галузевої (відомчої) компетенції; органи загального (комплексного) державного управління, функціональні органи, координаційні спеціально уповноважені органи управління. Існує також поділ на органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища разом з іншими функціями і видами

діяльності. Для органів спеціальної компетенції управління в екологічній сфері є основним напрямом їх діяльності.

До державних органів загальної компетенції належать Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, державні адміністрації регіонів.

Компетенція Кабінету Міністрів України відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»: здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики; забезпечує розробку державних цільових, міждержавних екологічних програм; координує діяльність центральних органів виконавчої влади, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів; встановлює розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів; приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; організує екологічне виховання та екологічну освіту громадян; керує зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища. Кабінет Міністрів України може здійснювати й інші повноваження відповідно до цього та інших законів України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим у галузі охорони навколишнього природного середовища на своїй території: здійснює реалізацію законодавства України в галузі охорони навколишнього природного середовища; організує розробку екологічних програм; спрямовує, координує та здійснює відповідно до закону контроль за діяльністю органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, підприємств, установ та організацій в Автономній Республіці Крим незалежно від форми власності та підпорядкування у питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок утворення і використання фонду охорони навколишнього природного середовища у складі бюджету Автономної Республіки Крим; погоджує розміщення підприємств, установ і організацій; організує управління і контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища, координує діяльність із здійснення державного контролю у галузі

охорони навколишнього природного середовища, вод та відтворення водних ресурсів, охорони, використання та відтворення лісів, мисливських тварин, рослинного та тваринного світу, у сфері лісових відносин, здійснює контроль за додержанням норм, правил та інших нормативно-правових актів з питань ведення лісового господарства, законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу; затверджує за поданням органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища для підприємств, установ і організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком природних ресурсів загальнодержавного значення, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення, навколишнього природного середовища за межами території Автономної Республіки Крим, та ліміти на утворення і розміщення відходів; організує проведення державної екологічної експертизи об'єктів, що створюються або функціонують на території Автономної Республіки Крим; погоджує поточні і перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів; організує ліквідацію екологічних наслідків аварій, залучає до її проведення підприємства, установи, організації, незалежно від підпорядкування та форм власності, і громадян; забезпечує систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ та організацій про стан навколишнього природного середовища; організує екологічну освіту та екологічне виховання громадян. Рада міністрів Автономної Республіки Крим може здійснювати й інші повноваження відповідно до законів України.

Органи місцевого самоврядування здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища у відповідному регіоні, керуючись законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про охорону навколишнього природного середовища». Виконавчі органи сільських, селищних, міських 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 Автономної Республіки Крим — органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим 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 та інші повноваження відповідно до законів України.

Державні адміністрації регіонів здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Згідно зі ст. 20-4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері охорони навколишнього природного середовища належить: забезпечення реалізації державної політики у сфері заповідної справи, формування, збереження та використання екологічної мережі, здійснення управління та регулювання у сфері охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України на відповідній території; участь у проведенні моніторингу стану навколишнього природного середовища; участь у розробленні стандартів щодо регулювання використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; проведення державної екологічної експертизи; затвердження за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охоро-

ни навколишнього природного середовища, для підприємств, установ і організацій лімітів використання природних ресурсів (крім природних ресурсів загальнодержавного значення), скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище (крім скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення, навколишнього природного середовища за межами відповідної території) та лімітів на утворення і розміщення відходів; видача дозволів на захоронення (складування) відходів (крім небезпечних), викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства; вирішення інших питань у сфері охорони навколишнього природного середовища відповідно до закону.

До державних органів управління спеціальної компетенції належать: Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України); Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України); Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство України); Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України); Державне агентство рибного господарства України (Держрибагентство України); Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України); Державна служба геології та надр України (Держгеонадра України); Державне агентство екологічних інвестицій України (Держекоінвестагентство України).

Міністерство екології та природних ресурсів України відповідно до Указу Президента України від 13 квітня 2011 року № 452 є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінприроди України є 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.

Основними завданнями Мінприроди є:

– формування державної політики у сферах: охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення та невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату і 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;

– державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель, екологічну та у межах своєї компетенції радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення і невиснажливе використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, дотримання

вимог біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі, здійснення державного геологічного контролю;

– реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції біологічної і генетичної безпеки, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання в межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї та реалізація у межах компетенції державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Державне агентство земельних ресурсів України. Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України (далі — Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності.

Відповідно до Указу Президента України від 8 квітня 2011 року № 445 «Про державне агентство земельних ресурсів України» Держземагентство України: узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Держземагентства України, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Мінагрополітики України та в установленому порядку подає їх Міністру; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин; бере участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулю-

вання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні, впровадженні географічних інформаційних систем, здійсненні топографо-геодезичної і картографічної діяльності; забезпечує підготовку та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу, дотримання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, інших територій та об'єктів екомережі; здійснює у порядку, встановленому Міністром, організацію проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи; бере участь у підготовці та здійсненні заходів щодо розвитку ринку земель; готує в межах своїх повноважень і подає Міністрові пропозиції щодо формування інвестиційної політики у сфері використання та охорони земель, виходячи з пріоритетів структурного реформування економіки, а також пропозиції до проектів загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку України і Державного бюджету України, Національної програми інформатизації та інших програм; здійснює землеустрій відповідно до Закону України «Про землеустрій», у тому числі забезпечує проведення державної інвентаризації земель; забезпечує науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методичне проведення землепорядних, землеоціночних робіт, пов'язаних із земельними торгами, вживає організаційних заходів щодо проведення земельних торгів та забезпечує здійснення підготовки ліцитаторів; проводить відповідно до законодавства моніторинг земель та охорону земель; здійснює ведення і адміністрування державного земельного кадастру та отримує інформацію про відведення земельних ділянок; здійснює державну реєстрацію земельних ділянок та обмежень у їх використанні; виступає в установленому порядку замовником науково-дослідних, проектно-розв'язувальних і будівельних робіт, що проводяться у межах заходів з охорони земель, реформування земельних відносин, землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру, проведення моніторингу земель та виконання загальнодержавних геодезичних і картографічних робіт; бере участь у державному регулюванні планування територій та розмежування земель державної і комунальної власності; створює інформаційну базу даних з питань реформування

земельних відносин, землеустрою, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, оціночної діяльності і земельних торгів; проводить в установленому законодавством порядку державну експертизу програм і проектів з питань землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, а також техніко-економічних обґрунтувань таких програм і проектів та надає за результатами її проведення відповідні висновки та здійснює інші функції відповідно до покладених на нього завдань.

Забезпечення реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів покладено на *Державне агентство водних ресурсів України*. Положення про Держводагентство України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 453. Відповідно до покладених на нього завдань Держводагентство України: погоджує клопотання водокористувачів з обґрунтуванням потреби у воді в разі використання поверхневих вод; розробляє та бере участь у реалізації державних цільових, міждержавних і регіональних програм з питань водного господарства, меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; забезпечує потребу населення і галузей економіки у водних ресурсах, розробляє пропозиції щодо визначення пріоритетів розвитку водного господарства і меліорації земель; здійснює моніторинг якості вод у контрольних створах у районах основних водозаборів комплексного призначення, водогосподарських систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання; забезпечує функціонування системи державного моніторингу довкілля в частині проведення радіологічних і гідрохімічних спостережень на водних об'єктах комплексного призначення, транскордонних водотоках, водогосподарських системах міжгалузевого і сільськогосподарського водопостачання, у зонах впливу атомних електростанцій; забезпечує моніторинг меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель; здійснює моніторинг водних об'єктів за радіологічними показниками на територіях, які піддалися радіоактивному забрудненню; здійснює моніторинг стану ґрунтів у зонах впливу меліоративних систем і переформування берегів, прибережних зон водосховищ; здійснює заходи щодо екологічного оздоровлення поверхневих вод та догляду за ними; погоджує межі зон санітарної охо-

рони водних об'єктів; погоджує договори оренди водних об'єктів; погоджує нормативи водопостачання; веде державний облік водокористування; веде державний водний кадастр у розділі «Водокористування»; здійснює паспортизацію річок і джерел питного водопостачання та інші функції.

Державне агентство лісових ресурсів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства. Положення про Держлісагентство України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 458 і передбачає виконання ним таких завдань: вносить пропозиції щодо загальнодержавних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів, мисливських тварин, розвитку мисливського господарства; здійснює державне управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за додержанням законодавства з ведення лісового господарства (окрім державного контролю за шкідливими організмами та захистом рослин); здійснює державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; організовує ведення лісовпорядкування та мисливського впорядкування; веде державний лісовий кадастр та облік лісів; здійснює моніторинг ґрунтів з метою вирощування продуктивних лісових насаджень, лісової рослинності, мисливських тварин; приймає рішення про віднесення лісів до відповідної категорії; веде державний кадастр мисливських тварин, що перебувають на території України; здійснює державний контроль за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання; організовує роботу з укладання з користувачами мисливських угідь договорів про умови ведення мисливського господарства та здійснює контроль за виконанням цих договорів; веде державний облік чисельності і добування мисливських тварин; вносить пропозиції щодо вартості ліцензій на добування мисливських тварин, граничного рівня цін і тарифів на продукцію полювання, включаючи живу дичину; вносить пропозиції щодо лімітів і норм використання мисливських тварин; вносить пропозиції щодо розміру збору за видачу посвідчення мисливця, щорічної контрольної картки обліку добутої дичини, порушень правил полювання та їх дублікатів; вносить пропозиції щодо такси для обчислення розміру відшкодування збит-

ків, завданих внаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства і полювання; видає в установленому порядку дозволи на використання мисливських тварин, що перебувають у державній власності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду; видає паспорти на собак мисливських порід, інших ловчих звірів і птахів; видає посвідчення мисливця та щорічну контрольну картку обліку добутої дичини та порушень правил полювання та деякі інші функції.

Державне агентство рибного господарства України утворюється для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства. Відповідно до Положення про Держрибагентство України, затвердженого Указом Президента України від 16 квітня 2011 року № 484, зазначений орган: здійснює державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів у виключній (морській) економічній зоні України, територіальному морі, внутрішніх водах України, внутрішніх водоймах України та у водах, що знаходяться поза межами юрисдикції України, щодо риболовних суден, що плавають під Державним Прапором України відповідно до міжнародних договорів України; видає спеціальний дозвіл на ведення промислу водних живих ресурсів у виключній (морській) економічній зоні України; здійснює контроль за дотриманням правил рибальства; здійснює контроль за дотриманням лімітів і нормативів використання водних живих ресурсів; здійснює контроль за дотриманням правил використання об'єктів тваринного світу в частині водних живих ресурсів; складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; бере участь у веденні державного кадастру тваринного світу та інші функції.

Державна екологічна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України (далі — Міністра).

Держекоінспекція України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

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 генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі; поведженням з відходами (крім поведження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами; інші завдання, визначені законами України та покладені на неї Президентом України.

Положення про Держекоінспекцію України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454.

Державна служба геології та надр України є центральним органом виконавчої влади, її діяльність забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Положення про Держгеонадра України затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 391.

Держгеонадра України відповідно до покладених на неї завдань: здійснює державний облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин; веде державний баланс запасів корисних копалин; веде державний резерв родовищ і проявів корисних копалин; веде державний резерв розвіданих родовищ дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; формує державний фонд родовищ корисних копалин та резерв цього фонду; здійснює державну реєстрацію і облік робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр; веде єдину інформаційну систему користування надрами; веде банк гідрогеодеформаційної та геофізичної інформації; видає у встановленому порядку спеціальні дозволи на: геологічне вивчення родовищ корисних копалин; геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислово розробку родовищ

корисних копалин; видобування корисних копалин; геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням нафти і газу (промисловою розробкою родовищ); будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне та рекреаційно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.); зупиняє та анулює в установленому порядку дію спеціальних дозволів на користування надрами, поновлює їх дію та виконує інші функції.

Державне агентство екологічних інвестицій України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого забезпечує реалізацію державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації його до змін і виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї. Положення про Держкоінвестагентство України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 455.

Основними завданнями Держкоінвестагентства України є: реалізація державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін, а також внесення пропозицій щодо її формування; виконання в межах компетенції вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї; створення та забезпечення функціонування національної системи обігу та торгівлі вуглецевими одиницями; провадження міжнародної діяльності за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом до неї.

Державне управління у сфері природокористування та охорони довкілля здійснюється також іншими центральними органами виконавчої влади, завданням яких є забезпечення реалізації державної політики в окремих галузях економіки чи сферах управління. До таких органів слід віднести: Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України); Державну службу України з надзвичайних ситуацій; Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ України); Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України (Мінрегіон України); Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля України); Міністерство фінансів України (Мінфін України); Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури України).

Міністерство аграрної політики України (Положення про Мінагрополітики України затверджено Указом Президента України від 23 квітня 2011 року) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації: державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки України; державної політики у галузі рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, у сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності, лісового та мисливського господарства, нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) (Положення «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» затверджено Указом Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму не виробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

Міністерство охорони здоров'я України (Положення про МОЗ затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, формуванні державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Положення про Мінрегіон України затверджено Указом Президента України від 31 травня 2011 року) здійснює формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами.

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Положення про Міненерговугілля України затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року) відповідно до покладених на нього завдань визначає пріоритетні напрями розвитку паливно-енергетичного комплексу; формує та реалізує заходи щодо здійснення енергетичного нагляду та дотримання якості вугільної продукції; приймає рішення щодо введення підземних сховищ нафти, газу чи продуктів їх переробки у дослідно-промислову та промислову експлуатацію; видає дозвіл на виведення з експлуатації магістральних нафтопродуктопроводів; здійснює моніторинг ринку газу, нафти, нетрадиційних джерел та видів енергетичної сировини і продуктів їх переробки; затверджує технологічні проекти (схеми) промислової розробки родовища (покладу), комплексні проекти його облаштування, виконані згідно із законодавством, інвестиційні проекти (програми) промислової та дослідно-промислової розробки родовищ нафти і газу; здійснює в межах компетенції проведення аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, природного, скрапленого газу; забезпечує реалізацію гарантій МАГАТЕ на об'єктах ядерної енергетики та атомної промисловості; затверджує проект ліквідації та консервації вугледобувного підприємства, що належить до сфери управління Міненерговугілля України тощо.

Міністерство фінансів України (Положення про Мінфін України затверджено Указом Президента України від 8 квітня 2011 року) забезпечує проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, спрямованої на реалізацію визначених завдань економічного та соціального розвитку України, у тому числі тих, які стосуються охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, використання природних ресурсів.

Міністерство інфраструктури України (Положення про Мінінфраструктури України затверджено Указом Президента України від 12 травня 2011 року) відповідно до покладених на нього завдань

здійснює формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері транспорту, використання повітряного транспорту України, туризму, діяльності курортів, дорожнього господарства та ін.

§ 3. Правові питання участі громадян у управлінні природокористуванням та охороною довкілля

Протягом усієї історії розвитку законодавства про охорону навколишнього природного середовища (природоресурсного, природоохоронного, екологічного) питання про участь громадян у управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища перебували в полі зору законодавця. Це було обумовлено об'єктивною необхідністю, пов'язаною з економічними, соціально-політичними, екологічними, правовими передумовами. Залучення громадян до управління було одним із найважливіших шляхів реалізації екологічної політики держави. До громадських природоохоронних (екологічних) організацій належали: товариства охорони природи; громадські інспекції з охорони окремих природних ресурсів або навколишнього природного середовища; студентські дружини по охороні природи; масові громадські організації, що об'єднували своїх членів за професійними, територіально-виробничими, віковими та іншими ознаками (профспілки, молодіжні, науково-технічні і спортивні товариства, трудові колективи, добровільні народні дружини тощо).

Надзвичайно важливим і актуальним залишається це питання і сьогодні. Його правовою основою є ст. 36 Конституції України, відповідно до якої громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, у тому числі й екологічних. Таке право є одним із невід'ємних прав, закріплених Загальною декларацією прав людини, іншими основоположними міжнародними юридичними документами.

Участь громадян у управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища реалізується крізь призму повноважень громадських організацій і об'єднань, що виконують еко-

логічні функції. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадські природоохоронні організації мають право:

– брати участь у розробці планів, програм по охороні навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;

– 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;

– виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;

– проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення;

– вносити до відповідних органів пропозиції про організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

В Україні існує близько 30 громадських об'єднань і організацій, асоціацій і груп екологічної спрямованості національного рівня і більше 350 — місцевого рівня. Серед них Українське товариство охорони природи, фізкультурно-спортивне товариство «Динамо» України, Українське товариство мисливців і рибалок, асоціація «Зелений світ», Українська молодіжна екологічна ліга, Національний екологічний центр, Українська екологічна академія наук та деякі інші.

Важлива роль в управлінській екологічній діяльності громадськості України належить громадським інспекторам з охорони довкілля. Відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого наказом Мінприроди України від 27 лютого 2002 року, громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку і мають досвід природоохоронної роботи, а також пройшли співбесіду в органах Держекоінспекції.

Громадські інспектори мають право:

– спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним ви-

користанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів;

– за направленням органу Держекоінспекції, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок;

– складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, і подавати їх відповідному органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності;

– доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення;

– брати участь у підготовці для передачі до судових органів матеріалів про відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та виступати в ролі свідків;

– брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу»;

– одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела негативного впливу на нього та заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації.

§ 4. Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Під функціями управління у сфері природокористування та охорони довкілля необхідно розуміти основні напрями (або основні види) діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самовряду-

вання, громадських об'єднань по забезпеченню організації раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення та захисту, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Функції управління — це напрями організаційно-правового впливу на суспільні відносини у сфері природокористування та охорони довкілля. Вони становлять зміст управління у відповідній сфері. До таких функцій належать: просторово-територіальний устрій природних ресурсів (землеустрій, лісоустрій тощо); моніторинг довкілля; кадастри природних ресурсів; екологічна експертиза; екологічний контроль; екологічні стандарти та нормативи.

4.1. Просторово-територіальний устрій природних ресурсів

Просторово-територіальний устрій природних ресурсів є однією із центральних функцій управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища і спрямований на проведення робіт щодо організації використання, відтворення, охорони та захисту природних ресурсів, створення сприятливих екологічних умов для життя і здоров'я людини, забезпечення екологічної безпеки.

У межах цієї функції розрізняють:

- встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних одиниць (гл. 29 ЗК України);
- планування використання земель (гл. 30 ЗК України);
- землеустрій (гл. 31 ЗК України);
- державні, цільові, міждержавні та регіональні програми у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (гл. 2 ВК України);
- лісовпорядкування (гл. 8 ЛК України);
- порядок створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду (розд. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд»);
- засоби забезпечення формування, збереження та використання екомережі (статті 13, 14, 15 Закону України «Про екологічну мережу України»).

Адміністративно-територіальні одиниці мають відповідну територію, межі якої встановлюються та змінюються уповноваженими орга-

нами. Межа такої території — це умовно замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій. Проекти формування територій і встановлення меж адміністративно-територіальних утворень складаються з метою створення умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питань життєдіяльності територіальної громади, у тому числі й забезпечення раціонального природокористування та охорони довкілля.

Планування використання земель є складовою частиною загальнодержавної системи планування і полягає в забезпеченні оптимального розподілу земель між галузями виробництва, інших народногосподарських потреб, а також у максимальному збереженні земель сільськогосподарського призначення. Важливим напрямом цієї діяльності є залучення в сільськогосподарський обіг земель, що не використовуються, підвищення родючості земель, здійснення протиерозійних і протисельових заходів, створення умов для широкої рекультивациі земель, їх охорони від забруднення та засмічення. Для вирішення цих завдань розробляються загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель.

Землеустрій визначається як сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Його мета полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів.

Призначення (завдання) землеустрою передбачені ст. 183 ЗК України та ст. 2 Закону України «Про землеустрій». До них віднесено: реалізацію політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів та агросистем; встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами, меж земельних ділянок власників і землекористувачів та деякі інші.

Державні, цільові, міждержавні та регіональні програми використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів розробляються

з метою здійснення цілеспрямованої і ефективної діяльності щодо задоволення потреб населення і галузей економіки у воді, збереження, раціонального використання і охорони вод, запобігання їх шкідливій дії.

Серед найбільш важливих державних цільових програм у цій сфері — Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затверджена Законом України від 22 березня 2001 року; Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затверджена Законом України від 24 травня 2012 року; Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006–2020 роки, затверджена Законом України від 3 березня 2005 року, та ін.

Лісовпорядкування включає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективної організації та науково обґрунтованого ведення лісового господарства, охорони, захисту, раціонального використання, підвищення екологічного та ресурсного потенціалу лісів, культури ведення лісового господарства, отримання достовірної і всебічної інформації про лісовий фонд України. Лісовпорядкування передбачає відновлення у встановленому порядку меж території лісового фонду України і визначення внутрігосподарської організації; інвентаризацію лісового фонду України з визначенням породного та вікового складу деревостанів, їх стану, якісних і кількісних характеристик лісових ресурсів; обчислення розрахункової лісосіки, обсягів використання інших видів лісових ресурсів тощо.

Порядок створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду складається із підготовки і подання клопотань, попереднього їх розгляду, а також прийняття рішення стосовно цього питання. Резервування цінних для заповідання природних територій та об'єктів здійснюється з метою недопущення знищення або руйнування в результаті господарської діяльності таких 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.

Засоби забезпечення формування, збереження та використання екомережі передбачають наукове супроводження, проектування екомережі та розроблення зведеної, регіональних та місцевих схем формування екомережі. Проектування екомережі передбачає: нанесення на планово-картографічні матеріали територій та об'єктів, включених до переліків екомережі; визначення територій, що мають особливу

природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законом обмежень на їх планування, забудову та інше використання; обґрунтування необхідності включення територій та об'єктів до переліків екомережі, резервування територій для цих потреб, надання природоохоронного статусу, введення обмежень (обтяжень) для відновлювальних, буферних та сполучних територій для забезпечення формування екомережі як єдиної просторової системи та деякі інші.

4.2. Моніторинг довкілля

Моніторинг довкілля — це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки.

Саме слово «моніторинг» походить від латинського «monitor» — нагадувати, спостерігати, наглядати, що визначає внутрішній зміст цієї діяльності — отримувати інформацію для відповідного реагування. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» моніторинг довкілля повинен базуватися на системних та комплексних засадах, а його основною метою є забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень.

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.

Державні органи разом із відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового і довгострокового прогнозування змін навколишнього природного середовища, які повинні враховуватися при розробці і виконанні програм та заходів щодо економічного та соціального розвитку України, в тому числі щодо охоро-

ни навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

З метою підвищення ефективності використання існуючого потенціалу моніторингу довкілля та рекомендацій Європейської економічної комісії ООН у 2004 році Кабінетом Міністрів України було схвалено «Концепцію Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища», якою передбачено низку заходів щодо удосконалення його системи. Зокрема, Концепцією передбачається: створення державної, регіональної і галузевої програм моніторингу довкілля; розробка спеціальних програм для отримання інформації, пов'язаної із надзвичайними ситуаціями природного та техногенного характеру, транскордонним моніторингом; створення центрів на загальнодержавному і регіональному рівнях, а також на рівні суб'єктів системи моніторингу, які здійснюватимуть розроблення програм та координацію їх виконання з метою забезпечення збирання, збереження, оброблення та аналізу даних і підготовки необхідної інформації; створення єдиної автоматизованої підсистеми збирання, оброблення, аналізу і зберігання даних з метою забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів та взаємодії суб'єктів системи моніторингу; створення розподілених баз даних і комплексних банків інформаційних ресурсів для збереження даних моніторингу та подальшої роботи з ними.

Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року затверджено «Положення про державну систему моніторингу довкілля».

Окрім того, моніторингові відносини урегульовані низкою нормативно-правових актів, серед яких: Порядок організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря — Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року; Положення про моніторинг земель — Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 року; Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення — наказ Міністерства аграрної політики України від 26 лютого 2004 року; Порядок здійснення державного моніторингу вод — Постанова Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 року; Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів — наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 26 грудня 2003 року.

4.3. Кадастри природних ресурсів

Кадастри природних ресурсів — систематизований звід даних, що включає якісне та кількісне описання об'єктів та явищ, у ряді випадків з їх економічною оцінкою, містить фізико-географічну характеристику, класифікацію, дані про динаміку, ступінь вивченості та еколого-соціально-економічну оцінку з прикладенням картографічних та статистичних матеріалів.

Метою ведення державних кадастрів природних ресурсів є: облік кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання. Такі обліки необхідні насамперед для забезпечення раціонального природокористування та охорони довкілля, прийняття еколого-управлінських рішень та визначення їх ефективності, забезпечення необхідною інформацією органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інших зацікавлених суб'єктів. Дані, що містяться в кадастровій документації, використовуються також для визначення меж та грошової оцінки природних ресурсів, заходів щодо їх відновлення, відшкодування завданої екологічними правопорушеннями шкоди.

Екологічним законодавством передбачається ведення таких видів кадастрів:

- державний земельний кадастр (гл. 34 ЗК України);
- державний водний кадастр (ст. 28 ВК України);
- державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин (ст. 43 КУпН);
- державний лісовий кадастр (гл. 9 ЛК України);
- державний кадастр тваринного світу (ст. 56 Закону України «Про тваринний світ»);
- державний кадастр рослинного світу (ст. 38 Закону України «Про рослинний світ»);
- державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду (розд. VIII Закону України «Про природно-заповідний фонд»);
- державний кадастр природних територій курортів України (ст. 36 Закону України «Про курорти»);
- містобудівний кадастр населених пунктів (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Суспільні відносини, що виникають у зв'язку із веденням природноресурсових кадастрів, урегульовані низкою законодавчих та інших

нормативно-правових актів, серед яких: Закон України від 7 липня 2011 року «Про державний земельний кадастр»; Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 року «Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу»; Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року «Порядок створення і ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів»; Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2001 року «Порядок створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів»; Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1996 року «Порядок ведення Державного водного кадастру»; Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 року «Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів»; Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року «Положення про регіональні кадастри природних ресурсів».

4.4. Екологічна експертиза

Екологічна експертиза — 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 (Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року).

Основна мета екологічної експертизи — заборонити реалізацію проектів, програм та діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку.

Об'єктом 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.

Розрізняють державну, громадську та інші екологічні експертизи (міжнародна, договірні тощо).

Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання. 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.

4.5. Екологічний контроль

Завданням *екологічного контролю* є забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону довкілля всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами.

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 України, 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.

Порядок здійснення державного контролю за охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів визначається законами України.

Якщо тлумачити слово «контроль», то це — перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось.

Залежно від системи органів, що здійснюють екологічний контроль, та його відомчо-галузевого підпорядкування розрізняють такі види контролю: державний, відомчий, виробничий, громадський та самоврядний.

В екологічному законодавстві розрізняють:

- контроль і нагляд в галузі охорони навколишнього природного середовища (розд. VIII Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»);

- контроль за використанням та охороною земель (гл. 32 ЗК України);

- контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (гл. 5 ВК України);

- контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів (гл. 17 ЛК України);

- державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною (розд. VII КУпН);

- контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу (розд. VI Закону України «Про тваринний світ»);

- контроль у галузі охорони, використання і відтворення рослинного світу (розд. VI Закону України «Про рослинний світ»);

- контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду (розд. IX Закону України «Про природно-заповідний фонд»);

- контроль у галузі охорони атмосферного повітря (розд. V Закону України «Про охорону атмосферного повітря»);

- контроль за формуванням, збереженням та використанням екомережі (ст. 23 Закону України «Про екологічну мережу України»).

Здійснення державного контролю за використанням та охороною земель урегульовано Законом України від 10 червня 2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Його основними завданнями є: забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень

і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Окрім державного земельного контролю ЗК України передбачає здійснення самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель. Самоврядний контроль здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами, а громадський контроль — громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища.

Контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів поділяється на державний та громадський. Його завдання полягає в забезпеченні додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства.

Завданням контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; забезпечення додержання лісового законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами; забезпечення додержання лісового законодавства власниками лісів, постійними і тимчасовими лісокористувачами; запобігання порушенням законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення. Контроль поділяється на державний та громадський.

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.

Контроль у галузі охорони, використання та відтворення тваринного і рослинного світу поділяється на державний та громадський. На такі ж види поділяється контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду та контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища. Контроль у галузі охорони атмосферного повітря поділяється на державний, виробничий та громадський, а контроль за формуванням, збереженням та використанням екомережі — на державний, громадський та самоврядний.

4.6. Екологічний стандарт та нормативи

Екологічний стандарт — це документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги (Закон України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року у редакції від 30 липня 2010 року).

Метою стандартизації в Україні є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, відповідності об'єктів стандартизації їх функціональному призначенню, інформування споживачів про якість продукції, процесів та послуг, підтримка розвитку і міжнародної конкурентоспроможності продукції та торгівлі товарами і послугами. Залежно від рівня органу, який приймає чи схвалює нормативні документи із стандартизації, вони поділяються на: національні стандарти, правила усталеної практики та класифікатори, прийняті чи схвалені центральним органом виконавчої влади з питань стандартизації,

а також видані ним каталоги та реєстри загальнодержавного застосування; стандарти, технічні умови та правила усталеної практики, прийняті чи схвалені іншими органами та організаціями, що займаються питаннями стандартизації, а також видані ними каталоги.

Об'єктами стандартизації є продукція, процеси та послуги, зокрема, матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи чи діяльність, персонал і органи, а також вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування тощо, що пов'язано з використанням природних ресурсів та їх відтворенням, а також охороною довкілля. Зокрема, стандартизація в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

Порядок здійснення стандартизації визначається Законом України «Про стандартизацію», Законом України від 1 грудня 2005 року «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» та низкою державних стандартів України, зокрема: ДСТУ 1.0:2003 «Національна стандартизація. Основні положення»; ДСТУ 1.5:2003 «Національна стандартизація. Правила побудови, викладення, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів»; ДСТУ 1.6:2003 «Національна стандартизація. Правила реєстрації нормативних документів».

Екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів. Встановлюються також нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи.

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічні нормативи повинні встановлюватися з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів.

Нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних та біологічних впливів на нього є єдиними для всієї території України.

У разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище.

Екологічні нормативи встановлені щодо окремих природних ресурсів. Так, відповідно до ст. 165 ЗК у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються такі нормативи: оптимального співвідношення земельних угідь; якісного стану ґрунтів; гранично допустимого забруднення ґрунтів; показники деградації земель та ґрунтів. Статтею 5 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» у галузі охорони атмосферного повітря встановлюються такі нормативи: екологічної безпеки атмосферного повітря; гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел; вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел; технологічні нормативи допустимого викиду забруднюючих речовин.

Водним кодексом України передбачені такі нормативи в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів: нормативи екологічної безпеки водокористування; екологічний норматив якості води водних об'єктів; нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин; галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти; технологічні нормативи використання води.

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.

Контрольні питання

1. Дайте визначення поняття «управління у сфері природокористування та охорони довкілля».
2. У чому полягають особливості участі громадськості у сфері управління природокористуванням та охороною довкілля?

3. Які функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля передбачені чинним законодавством?
4. Назвіть органи управління загальної компетенції у сфері природокористування та охорони довкілля.
5. Назвіть органи управління спеціальної компетенції у сфері природокористування та охорони довкілля.
6. Охарактеризуйте особливості екологічного контролю.
7. У чому полягають особливості стандартизації і нормування у сфері природокористування та охорони довкілля?
8. У чому полягає суть екологічного моніторингу?
9. Що собою являє функція просторово-територіального устрою природних ресурсів?
10. Охарактеризуйте особливості ведення кадастрів природних ресурсів.

Розділ IV

Екологічні права та обов'язки громадян

§ 1. Загальна характеристика системи екологічних прав громадян

Термін «екологічні права» вперше в Україні на законодавчому рівні був закріплений у Законі України від 25 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 9), але це зовсім не означає, що екологічні права до цього часу не існували, вони мали лише іншу назву і недостатньо розгалужену систему. Потім вони були зафіксовані у Конституції України (статті 50, 13, 14 та ін.), що стало свідченням їх провідної ролі у загальній системі прав людини. Крім цього, екологічні права громадян закріплені у низці законів України: «Про охорону атмосферного повітря», «Про екологічну експертизу» та ін.

Визначені права розглядаються як складна еколого-правова система, закріплена у міжнародних актах, Конституції України, спеціальному екологічному й суміжному з ним законодавстві щодо прав людини. Вони являють собою складний, комплексний інститут екологічного права. Екологічні права громадян можна віднести до природних прав, невідчужуваних, які виступають як вища соціальна цінність, що існують невід'ємно від особистості, життєдіяльності громадянина, незалежно від їх правового закріплення є безпосередньо діючими, перебувають під захистом держави та відповідають міжнародним стандартам у галузі прав людини.

Визначення поняття екологічних прав міститься у наукових дослідженнях вчених¹. Питання становлення та розвитку інституту еко-

¹ Васильєва, М. И. Экологические права человека – важнейшие права нового поколения [Текст] / М. И. Васильева // Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е. А. Лукашевой. – М. : Норма, 2002. – С. 40–76; Балюк, Г. І. Досвід правового регулювання відносин щодо охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічних прав громадян на рівні Європейського Союзу та його значення для адаптації законодавства України [Текст] / Г. І. Балюк // Бюл. М-ва юстиції України. – К., 2007. – № 5. – С. 77–98; Анісімова, Г. В. Здійснення громадянами екологічних прав [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г. В. Анісімова. – Х., 1996. – 24 с.; Кобецька, Н. Р. Екологічні права громадян України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Н. Р. Кобецька. – К., 1998. – 173 с. та ін.

логічних прав людини у законодавстві України стає об'єктом ґрунтовних наукових досліджень¹. На думку української вченої Н. Кобецької, слід розрізняти поняття «права громадян у галузі екологічних відносин» і «екологічні права громадян». Останні — більш вузьке поняття, тоді як права громадян у галузі екологічних відносин включають повноваження громад, які так чи інакше пов'язані з навколишнім природним середовищем, природними ресурсами².

Екологічні права як вид суб'єктивних прав являють собою сукупну міру можливої поведінки у галузі належності екологічних об'єктів, їх використання, відтворення й охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки. Із цього випливає, що громадянину законодавством надається юридична можливість: користуватися навколишнім природним середовищем як природною сферою мешкання, придатною для життя та такою, що відповідає вимогам екологічної безпеки; вимагати від держави, всіх юридичних і фізичних осіб виконання ними обов'язків по використанню, відтворенню й охороні довкілля, забезпеченню його екологічної безпеки; звертатися в необхідних випадках до державного або громадського захисту свого порушеного суб'єктивного права.

Екологічні права громадян мають певні притаманні тільки їм властивості, які обумовлені екологічними факторами.

1. Спрямованість здійснення екологічних прав громадян пов'язана із задоволенням екологічних потреб і забезпеченням реалізації екологічних інтересів.

2. У загальній системі прав людини і громадянина екологічні права є пріоритетними. Такий пріоритет обумовлений змістом основних, природних прав на екологічну безпеку і безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище.

3. При встановленні екологічних прав громадян враховуються закони природи, за яких розвиваються екологічні об'єкти. Усі природні об'єкти в сукупності утворюють єдину екологічну систему з внутріш-

¹ Гетьман, А. П. Становлення та розвиток інституту екологічних прав людини у законодавстві України [Текст] / А. П. Гетьман, В. В. Костицький // Право України. – 2012. – С. 180–202; Гетьман, А. П. Законодавчі аспекти зародження екологічних прав людини [Текст] / А. П. Гетьман // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 1 (20). – С. 129–137.

² Кобецька, Н. Р. Екологічні права громадян України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Н. Р. Кобецька. – К., 1998. – 173 с.

ньою диференціацією, обумовлену природними властивостями та особливостями природних ресурсів.

4. Екологічний фактор по суті визначає установалення форм належності природних об'єктів відповідним суб'єктам.

5. Зміст екологічних прав обумовлений принципами екологічного права, в основі яких особливості правового регулювання еколого-правових відносин, а також особливостями методу правового регулювання суспільних еколого-правових відносин.

6. Здійснення екологічних прав в основному проходить під контролем держави, оскільки вона регулює багато питань у сфері екології. Забезпечення екологічних прав є центральним завданням екологічної політики держави.

7. Особливості екологічних прав обумовлюють необхідність вибору оптимальних і ефективних правових способів і форм їх захисту.

Екологічні права, передбачені у законодавстві, досить різноманітні, що дає змогу провести класифікацію їх залежно від різних підстав, щоб детальніше розкрити їх специфіку.

За юридичною сутністю екологічні права можна поділити на: а) конституційні¹; б) встановлені в спеціальних законах; в) передбачені підзаконними нормативними актами та договорами.

До першої групи належать права, передбачені у ст. 50 Конституції України, а саме: право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, вільного доступу до інформації про стан довкілля², про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також права на її поширення. Конституційне закріплення цих прав вказує на їх важливість, невід'ємність і невідчужуваність, хоча і не робить менш значущими інші екологічні права. До них належать: право приватної власності на землю (ст. 14), право звертатися за захистом порушених прав та ін. Право на життя (ст. 27) нерозривно пов'язане з правом на безпечне навколишнє природне середовище, з якістю середовища існування та інших прав, які мають екологічну спрямованість.

До другої групи входять, крім зазначених в Основному Законі, права, перелічені у ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього

¹ Конституція України: науково-практичний коментар [Текст] / Б. В. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х.: Право; К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – С. 66–78, 82–88, 255–258 та ін.

² Ці права будуть додатково розглянуті у наступному параграфі.

природного середовища¹. Екологічний характер мають права, закріплені іншими законами. Наприклад, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»² у ст. 6 визнав право кожного на охорону здоров'я, що передбачає: безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; санітарно-епідемічне благополуччя територій і населеного пункту, де він проживає; безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку; достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі й можливі фактори ризику та їх ступінь, тощо.

До складу третьої групи входять екологічні права, закріплені у підзаконних нормативно-правових актах і договорах. Перелік їх різноманітний. Вони також підлягають еколого-правовій охороні і захисту.

Екологічні права за формою реалізації поділяються на індивідуальні і колективні. Свої екологічні права громадяни можуть здійснювати самостійно, а також спільно з іншими, об'єднавшись в організації, групи та інші утворення. Створення громадських природоохоронних об'єднань розширює можливості громадянина в реалізації екологічних прав.

Екологічні права диференціюються на абсолютні і відносні. Така класифікація вказує не на обсяг змісту цих прав у розумінні необмеженості абсолютних, а лише на відмінність у колі (кількості) зобов'язаних осіб. Абсолютні права протилежні відносним, які діють відносно однієї точно визначеної особи чи декількох осіб. Вони характеризуються тим, що їх носієві протистоїть як зобов'язані суб'єкти невизначене число осіб, кожен з яких повинен утримуватися від порушення цих прав. Коло абсолютних прав, як і взагалі усіх видів

¹ Це права кожного на: участь в обговоренні проєктів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля, та внесення пропозицій до державних і господарських органів, установ та організацій з цих питань; участь у розробці та здійсненні природоохоронних заходів, раціонального та комплексного використання природних ресурсів; здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; об'єднання в громадські природоохоронні формування; 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; одержання екологічної освіти; 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.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 20.

суб'єктивних прав, визначається значущістю і характером суспільних екологічних відносин.

Екологічні права можна також поділити *залежно від захисту екологічних інтересів* на: *екологічні майнові і особисті немайнові права*. Природні об'єкти хоча і прирівнюються в ЦК України до речі (майна), але все-таки залишаються об'єктом особливого роду, продовжуючи розвиватися за своїми природними законами. Природа не є результатом діяльності людини. Головним критерієм розмежування сфери цивільного й екологічного права є перебування відповідного природного об'єкта у взаємозв'язку з природним середовищем. Об'єкти природи і товарно-матеріальні цінності — різні категорії, що мають особливі екологічні, економічні і правові ознаки і характеристики. До групи майнових прав у сфері екології належать права на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; право природокористування, право власності на природні ресурси, зміст якого є дещо обмеженим і своєрідним порівняно з іншими майновими правами. Особисті немайнові права, як правило, належать до категорії абсолютних, забезпечують природне існування фізичної особи, виникають з приводу особистих благ. Основне серед них — право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, до інших належать права на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів та предметів побуту тощо.

Певна класифікація екологічних прав громадян існує у сфері відтворення і поліпшення якісного стану природних об'єктів: *право громадян на відтворення і відновлення з використанням установлених способів; право на здійснення заходів, що поліпшують якість екологічних об'єктів і навколишнього природного середовища*. Варто мати на увазі, що за назвою екологічні права й обов'язки можуть збігатися, однак це не означає, що одне поняття трансформується в інше і навпаки. Ці права містяться в поресурсовому (підгалузевому) законодавстві; вони тісно пов'язані з правами громадян на використання природних об'єктів, а в кінцевому підсумку здійснення цих прав спрямовано на запобігання погіршенню якості навколишнього природного середовища. При цьому здійснення зазначених дій у законодавстві закріплене тільки як виконання встановлених обов'язків. Дії у формі прав або обов'язків по відтворенню екологічних об'єктів, поліпшенню стану природного середовища сприяють нормальному здійсненню со-

ціально значущого екологічного права громадянина — права на безпечне навколишнє природне середовище.

Можна *класифікувати екологічні права громадян за охоронно-захисною спрямованістю*. Аналіз чинного екологічного законодавства показав, що хоча поняття «охорона» і «захист» прав і взаємозалежні, але вони не тотожні. Захист екологічного права здійснюється тоді, коли воно порушено будь-ким, при цьому нормативно визначено порядок захисту порушеного права. Екологічні права у сфері захисту порушених прав підрозділяються на: а) право вимагати у встановленому порядку відшкодування збитків, екологічної шкоди, заподіяної природним об'єктам, які перебувають у власності чи користуванні громадян; шкоди, заподіяної здоров'ю забрудненням навколишнього природного середовища, а також у необхідних випадках і моральної шкоди; б) право вимагати усунення перешкод у здійсненні громадянами своїх екологічних прав; в) право оспорювання приналежних громадянам екологічних прав, інтересів тощо. Охоронні розпорядження, що містяться в екологічному законодавстві, встановлюють об'єктивно специфічні примусові заходи і форми захисту порушеного права. Можна сказати, що охоронні норми статичні, а норми про захист порушеного права — динамічні.

Екологічні права громадян у сфері охорони навколишнього природного середовища можна підрозділити на право брати участь у заходах, що забезпечують раціональне використання природних об'єктів; об'єднання в громадські природоохоронні формування; обговорення нормативних актів та інших заходів з метою запобігання негативним наслідкам; проведення екологічної експертизи та ін.

Наведені класифікації екологічних прав громадян характеризують лише найбільш важливі і соціально значущі права.

§ 2. Конституційні екологічні права громадян

Право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля належить до основних (фундаментальних), природних прав і закріплене в ст. 50 Конституції України. У статті 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» йдеться про безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище, поряд із цим

зазначене право міститься у міжнародних правових актах¹. Дане право притаманне людині з моменту її народження, незалежно від розсуду державних органів. Це фактично право кожного громадянина вимагати дотримання еколого-правових приписів, якому відповідає обов'язок кожного і держави по його забезпеченню.

Право людини на безпечне навколишнє природне середовище являє собою юридичну можливість проживати в навколишньому природному середовищі, яке не заподіює шкоди її здоров'ю і життю, а у випадку порушення цього права — вимагати його захисту у встановленому законодавством порядку. Це загальне визначення охоплює всі основні ознаки даного суб'єктивного права: по-перше, право проживання в сприятливому навколишньому природному середовищі, безпечному для здоров'я і життя людини; по-друге, право вимагати усунення різних перешкод при здійсненні цього права у встановленому законодавством порядку; по-третє, право на звертання у відповідні органи за захистом порушеного права з метою його поновлення (відновлення); по-четверте, здійснення захисту порушеного права шляхом установлення державою певних правових гарантій.

У законодавстві, на жаль, не визначені повною мірою критерії безпечного середовища. Але саме визначення поняття «безпечне» вказує на те, що основним критерієм є відсутність небезпеки, де екологічно небезпечним вважається такий «стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей» (ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного

¹ У міжнародно-правових актах, на відміну від українського законодавства, передбачене право на «середовище, яке дозволяє вести гідне і квітуче життя», «життя в гармонії з природою» тощо. Вперше право на життя у сприятливому навколишньому середовищі було закріплене в декларації Стокгольмської конференції ООН по навколишньому середовищу, де воно розглядалось як фундаментальне право людини, а сприятливе навколишнє середовище — як середовище, яке дозволяє вести гідне життя. У цій декларації визначене екологічне право більше пов'язувалось з відповідальністю людини за охорону і покращення його стану на благо теперішнього і майбутнього поколінь. Далі концептуальні ідеї права громадян на безпечне довкілля знайшли своє відображення у Заключному акті наради з питань безпеки і співробітництва в Європі (1975 р.); Конвенції про транскордонне забруднення на великі відстані (1979 р.); Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього природного середовища та розвитку (1992 р.); Віденській конвенції про охорону озонного шару (1985 р.); Рамковій конвенції ООН про зміну клімату (1992 р.); Віденській конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду (1963 р.); Конвенції про ядерну безпеку (1994 р.); Орхуській конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (1998 р.), та ін.

середовища»). На сьогодні єдиними реально визначеними критеріями якості навколишнього природного середовища, на підставі яких здійснюється висновок щодо безпеки довкілля, є екологічні стандарти та нормативи (статті 31–33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля за своїм характером — пасивне право, бо підставою для його виникнення є норма закону, а тому суб'єктові не обов'язково вступати у відповідні відносини. Як для будь-якого абсолютного права, для нього характерна наявність невизначеного кола зобов'язаних осіб, що повинні утримуватися від його порушення.

Право громадян на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне довкілля, — це активне право особи, яке реалізується шляхом звернення до суду з позовом до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди не лише здоров'ю, а й майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище¹.

Питання, пов'язані з відшкодуванням шкоди, вимагають точного економічного розрахунку, гармонійної взаємодії в правовому регулюванні відшкодування екологічної шкоди загальних принципів і вимог цивільного законодавства з особливими підходами, що повинні відображати специфіку природних явищ, складні природні механізми взаємодії цих явищ і предметів природи, впливу на здоров'я людини, зміни природних умов. Такі традиційні цивільно-правові категорії, як причинний зв'язок між дією та її наслідками, встановлення факту заподіяння шкоди, методика його оцінки вимагають свого подальшого розвитку з урахуванням особливостей. Поряд із цим варто враховувати певні особливості цивільно-правової відповідальності, установлені екологічним законодавством. Зокрема, у деяких випадках екологічне законодавство встановлює обов'язок відшкодувати екологічну шкоду, що заподіяна у разі здійснення правомірних дій, тобто при відсутності правопорушення.

Відповідно до ст. 69 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» шкода, заподіяна внаслідок порушення законодав-

¹ Судовий захист екологічних прав громадян України: довідник для суддів [Текст] / М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, П. І. Шевчук та ін. — К. : Вид. дім «КМ Академія», 2001. — С. 17; Краснова, М. В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти) [Текст] : монографія / М. В. Краснова. — К. : Видав.-поліграф. центр «Київ. ун-т», 2008. — 439 с.

ства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації у повному обсязі. Особи, яким заподіяно таку шкоду, 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.

Відповідно до п. е ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» **право громадян на одержання екологічної інформації** розглядається як вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища та вільне отримання, використання, поширення та збереження такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом. Це право регламентується низкою нормативно-правових актів.

Екологічна інформація¹ — це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі, зокрема, про таке: 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 та 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, у тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного сере-

¹ Визначення екологічної інформації надаються у законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 25 «Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)» та «Про інформацію» (ст. 13 «Інформація про стан довкілля (екологічна інформація)»), в якій вона розглядається як відомості та/або дані про стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля; інші відомості та/або дані.

довища; витрати, пов'язані зі 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.

Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим — орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим 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. Екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень шляхом: а) підготовки спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів 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) щорічного інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій; в) систематичного 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) негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації; г) передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних

зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; д) забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Екологічна інформація — відкриті, повні та достовірні відомості про природні явища, події, предмети, процеси та осіб у сфері належності природних ресурсів, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення й охорони навколишнього природного середовища, які надаються своєчасно. Повна інформація означає, що відомості, які до неї входять, є вичерпними, у них повною мірою відображені всі факти. Достовірною є інформація, яка відповідає об'єктивно існуючому стану довкілля та здоров'я людей, а також іншим показникам.

Правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. За порядком доступу інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (тобто конфіденційна, таємна та службова). Інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом. До публічної інформації з обмеженим доступом, як зазначено у ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відноситься: 1) конфіденційна інформація; 2) таємна інформація; 3) службова інформація.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації: якщо він правомірно оприлюднив її раніше; якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше.

Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка відповідно до ст. 29 Закону України «Про інформацію» свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»¹ визначається порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, зокрема екологічної, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Особливості оформлення запитів на отримання інформації регламентуються ст. 19 зазначеного Закону.

Має певні відмінності й порядок розгляду запитів, а саме строки надання інформації. Розпорядник нею має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. 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. 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.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачена відповідальність: за порушення прав громадян на екологічно безпечне природне середовище; відмову від надання

¹ Про доступ до публічної інформації [Текст] : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 10. – С. 29. – Ст. 446.

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 (пп. а, л ч. 2 ст. 68).

§ 3. Поняття та види екологічних обов'язків громадян

Екологічним правам повинні відповідати певні екологічні обов'язки. Кореляція екологічних прав і обов'язків громадян створює режим найбільшого сприяння для життєдіяльності людей. Таке сполучення створює розумний баланс інтересів усіх суб'єктів екологічних правовідносин, сприяє досягненню гармонійної взаємодії природи і суспільства. Будь-які суб'єктивні екологічні права можуть бути реалізовані тільки через чийсь екологічні обов'язки, і навпаки, екологічні обов'язки передбачають чийсь право вимагати їх виконання. Поза кореляцією ці категорії не можуть існувати.

За останні роки аналізу різних аспектів екологічних прав людини і громадянина присвячено чимало наукових робіт, але питанню правового регулювання екологічних обов'язків не приділено належної уваги¹.

Екологічний обов'язок являє собою встановлену в законодавстві або договорі міру належної, суспільно необхідної поведінки, яка спирається на можливість державного примусу. У ній виражаються як особисті, так і суспільні екологічні інтереси. Через екологічний обов'язок задовольняється інтерес управомоченого в будь-якому еколого-правовому відношенні. Обов'язок відповідає також інтересам самого правозобов'язаного суб'єкта. В екологічному праві обов'язок устанавлюється як в інтересах управомоченого, так і в екологічних інтересах держави в цілому.

Функціональне призначення екологічного обов'язку полягає в реалізації механізму еколого-правового регулювання, недозволених зловживання громадянами своїми правами. Соціальне призначення полягає у формуванні екологічної правосвідомості і культури. Екологіч-

ний обов'язок є одним зі способів забезпечення екологічних прав, умовою їхньої реальності й ефективності. Якщо суб'єктивне екологічне право — це сфера влади і волі індивіда, то екологічний обов'язок — сфера необхідності і підпорядкування.

Структура екологічного обов'язку містить у собі певні елементи: необхідність здійснювати певні дії або утримуватися від них; необхідність для правозобов'язаної особи відреагувати на зверненні до неї законні вимоги управомоченого; необхідність нести відповідальність за невиконання вимог, передбачених екологічним законодавством; необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, відносно якого він має право (сервітут, емфітевзис, суперфіцій).

Якщо зміст суб'єктивного екологічного права утворює міра дозволеної поведінки, то екологічного обов'язку — міра належної, необхідної поведінки. Тому зміст екологічного обов'язку доцільно розглядати в двох аспектах: по-перше, у необхідності здійснювати активні позитивні дії, що відповідають вимогам екологічного законодавства. По-друге, у необхідності утримуватися від дій, заборонених діючим екологічним законодавством. Такі екологічні обов'язки, як правило, мають пасивний характер.

Екологічні обов'язки також можна диференціювати залежно від різноманітних підстав. *За юридичною силою, ступенем правової регульованості* виділяють: а) конституційні¹; б) встановлені в спеціальних законах, переважна більшість норм яких спрямована на регулювання тих чи інших за характером екологічних відносин або пов'язаних з цим відносин; в) передбачені підзаконними нормативними актами та договорами.

У діючій Конституції України екологічні обов'язки громадян прямо закріплені у ст. 66: не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки. Але до них також можна віднести інші обов'язки, що трансформуються у сферу екологічного права: власність зобов'язує, вона не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ч. 3 ст. 13); сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67); неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи інших людей (ст. 68) тощо.

¹ Конституція України: науково-практичний коментар [Текст] / Б. В. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Х. : Право ; К. : Концерн «Вид. Дім “Ін Юре”», 2003. — С. 327–331; та ін.

¹ Тагієв, Садіг Рза огли. Обов'язки фізичних осіб в галузі охорони довкілля [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Тагієв Садіг Рза огли ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2009. — 209 с.

До другої групи Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 12) відносить обов'язки громадян: берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища; здійснювати діяльність з додержанням вимог екологічної безпеки, інших нормативів та лімітів використання природних ресурсів; не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів; вносити штрафи за екологічні правопорушення; 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. Коло екологічних обов'язків також розширюється за рахунок їх закріплення у підзаконних нормативних актах, де вони ще більше деталізуються.

Виокремлюють загальні та спеціальні екологічні обов'язки. Загальні притаманні всім без винятку громадянам як суб'єктам екологічного права, до них належать обов'язки, закріплені у Конституції України та Законі «Про охорону навколишнього природного середовища». Спеціальні обов'язки передбачені чинним поресурсовим екологічним законодавством і базуються на загальних положеннях права власності та природокористування, забезпечення вимог екологічної безпеки тощо. Але поряд із цим містять обов'язки, обумовлені специфікою природного ресурсу, особливостями правового режиму експлуатації відповідного об'єкта. Особливу групу становлять обов'язки, які мають місце при введенні режиму надзвичайного стану, при оголошенні місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Екологічні обов'язки також можна поділити на *майнові* і *немайнові*. До майнових належать обов'язки: компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на довкілля; вносити штрафи за екологічні правопорушення; компенсувати витрати на проведення екологічної експертизи, аудиторського аналізу щодо об'єктів і видів діяльності, що становлять підвищену екологічну небезпеку; впроваджувати нові технології, які запобігають шкідливому впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людей, тощо. До немайнових належать: берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства; здійснювати свою діяльність відповідно до вимог екологічної безпеки; не порушувати права інших суб'єктів; провадити екологічну експертизу екологічно небезпечних об'єктів та видів діяльності тощо.

Екологічні обов'язки мають і інші класифікації, наприклад, залежно від правомірності поведінки громадянина; сфери існування екологічних відносин (приналежності, використання, охорони, захисту, забезпечення екологічної безпеки); виду дії (активні та пасивні) та ін.

§ 4. Гарантії, охорона, форми та способи захисту екологічних прав громадян

Під гарантіями прав розуміють сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на фактичну реалізацію прав людини, на усунення причин і перешкод їх обмеження, ненадійного здійснення і захист від порушень. Вони поділяються на загальні й спеціальні. До загальних належать соціально-економічні, політичні, ідеологічні умови життя суспільства. До спеціальних — юридичні, які закріплюються в чинному законодавстві. Однак вони перебувають у нерозривному зв'язку, взаємодії.

У статті 10 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлені еколого-правові гарантії екологічних прав громадян. Аналіз зазначених гарантій свідчить про їх різну спрямованість. У ній закріплені гарантії забезпечення екологічних прав громадян: а) проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримки, відновлення, поліпшення стану навколишнього природного середовища (має еколого-економічний характер, забезпечує екологічну рівновагу і гармонійний розвиток природи і суспільства); б) обов'язок 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) участь громадських об'єднань і громадян у діяльності по охороні навколишнього природного середовища; г) здійснення державного і громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; д) компенсація у встановленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного

середовища; е) невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; є) створення та функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Гарантії, перераховані в пунктах б–є, разом сприяють нормальному здійсненню громадянами своїх екологічних прав, при якому відсутні істотні порушення функцій життєзабезпечення, виконувани природними чи перетвореними екосистемами.

Слід мати на увазі, що діяльність, яка перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище та інших екологічних прав, підлягає припиненню в порядку, встановленому законодавством України¹. За своїм змістом ця гарантія має припинювальний характер.

Крім названих гарантій, що мають загальне значення, у законодавстві також установлені спеціальні гарантії екологічних прав. Наприклад, Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» передбачає такі гарантії: пріоритет захисту людини і навколишнього природного середовища від впливу іонізуючого випромінювання (ст. 5); надання громадянину повної інформації про дозу опромінення й можливу шкоду для здоров'я, що може бути заподіяна використанням іонізуючого випромінювання під час обстеження чи лікування (ст. 16), та ін.

Правова охорона екологічних прав являє собою систему приписів, закріплених у законодавстві, що забезпечують міру дозволеного і належного поведіння суб'єктів. Іншими словами, охорона прав зводиться до правотворчої діяльності по встановленню охоронних норм у статичній (в об'єктивному змісті), виявляється в період нормального (без перешкод) здійснення екологічних прав, а захист настає у випадку порушення прав з метою їх відновлення, де необхідно застосувати примус з боку компетентних органів. Як правило, охорона — це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання природних ресурсів, запобігання необґрунтованому використанню, попередження та відвернення антропогенного впливу, відтворення і підвищення якості природних

¹ Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища [Текст]: Постанова Верхов. Ради України від 29.10.1992 № 2751-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 46. — Ст. 637.

ресурсів, забезпечення особливого режиму використання природних ресурсів природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Про захист прав громадян у сфері екології йдеться в ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де закріплене загальне правило, відповідно до якого держава гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. Зокрема, місцеві ради, органи державної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів зобов'язані подавати 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 питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Порушені права громадян повинні бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку.

Способи і форми захисту слід розглядати як явища не тотожні. *Форми захисту* — адміністративний, судовий, громадський, самозахист, звернення до Уповноваженого з прав людини тощо. А *способи захисту* в екологічному законодавстві, на відміну від цивільного (ст. 16 ЦК України), не містяться в узагальненому вигляді, хоча вони все-таки одержали закріплення в поресурсовому екологічному законодавстві. Зокрема, до них можна віднести такі види: визнання екологічних прав; відновлення порушеного права; визнання правочину недійсним; припинення дії, що перешкоджає здійсненню права або порушує його; відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди, а також моральної шкоди (екологічної шкоди); зміна правовідношення; припинення правовідношення; визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх службових і посадових осіб; інші способи, встановлені договором або законом.

Адміністративна форма захисту регламентується ст. 40 Конституції України, Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року¹, відповідно до яких громадяни можуть звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотаннями щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення, у тому числі й з екологічних питань.

До громадського порядку захисту можна віднести: референдум¹; громадські (публічні) слухання²; загальні збори громадян за місцем проживання³; залучення експертів від громадськості в робочі групи, утворені органами влади, з екологічних питань, участь у проведенні державної екологічної експертизи, а також проведення громадської експертизи⁴; збори, мітинги, походи, демонстрації; робота з депутатами⁵ тощо⁶.

¹ Про всеукраїнський референдум [Текст] : Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 92. – Ст. 3729; Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

² Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 25.05.2011 № 555 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – Ст. 1669; Про Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 18.07.1998 № 1122 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 29. – Ст. 1096; та ін.

³ Порядок проведення загальних зборів за місцем проживання визначається у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 та Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XII «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

⁴ Регулюється відповідно до Конституції України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

⁵ Про статус народного депутата України [Текст] : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

⁶ Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля [Текст] : наказ Мінприроди України від 18.12.2003 № 168 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 6. – Ст. 357; Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля [Текст] : Постанова Верхов. Ради України від 04.11.2004 № 2169-IV // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 6. – Ст. 357; Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 29.06.2011 № 771 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 55. – Ст. 2210.

У сучасних умовах досить актуальним стає питання щодо проведення громадських слухань. Так, наприклад, відповідно до Положення «Про громадські слухання в місті Харкові»¹ 19 червня 2010 року у Харкові відбулися загальноміські слухання на тему: «Захист зелених насаджень та Лісопарку м. Харкова»; 30 квітня 2011 року — загальноміські слухання на тему: «Будівництво на території Національного наукового центру “Харківський фізико-технічний інститут” дослідницької ядерної установки “Джерело нейтронів, засноване на підкритичній збірці, що керується лінійним прискорювачем електронів”»².

Як самостійну форму захисту природних екологічних прав варто розглядати самозахист. Способи самозахисту можуть бути визначені в законі чи договорі. Характерно, що число способів самозахисту не обмежується. Вони можуть застосовуватися як окремо, так і в комплексі, але лише з дотриманням умов правомірної реалізації. Особа може самостійно обирати способи самозахисту з урахуванням змісту порушеного права, характеристики протиправної поведінки. Але обраний спосіб самозахисту не може суперечити вимогам закону.

Під самозахистом екологічних прав розуміють передбачені моральними засадами суспільства та нормами законодавства, у певних випадках визначеними у договорі, дії особи (тобто застосування засобів протидії), яка наділена зазначеним правом, спрямовані на забезпечення недоторканності права, припинення порушення і ліквідацію наслідків.

До форм правового захисту прав і свобод громадянина належить, зокрема, судовий захист, що є найбільш ефективним механізмом у цій сфері.

Контрольні питання

1. Якими нормативно-правовими актами передбачаються і якими засобами реалізуються екологічні права громадян?
2. Розкрийте поняття, сутність і зміст права громадян на безпечне навколишнє природне середовище.
3. Куди доцільно звертатися громадянам за захистом екологічних прав?

¹ <http://www.city.kharkov.ua>.

² <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/index/type/obshchestvennye-slushaniya/>.

4. Яким є порядок розгляду звернень громадян?
5. Загальна характеристика та порядок проведення публічних заходів щодо захисту навколишнього природного середовища.
6. Розгляньте загальні конституційні права та обов'язки громадян.
7. Дайте характеристику права громадян на отримання екологічної інформації. Розгляньте процедуру отримання екологічної інформації. Які вимоги пред'являються до екологічної інформації? Якими нормативно-правовими актами регламентуються ці інформаційні відносини?
8. Охарактеризуйте гарантії, що забезпечують реалізацію екологічних прав громадян.
9. Проаналізуйте форми і засоби захисту екологічних прав громадян.
10. Визначте особливості відшкодування збитків, спричинених порушенням екологічних прав громадян.

Розділ V

Право власності на природні ресурси та комплекси

§ 1. Загальна характеристика права власності на природні ресурси та комплекси

Серед інших екологічних правовідносин саме відносини власності на природні ресурси відіграють визначальну роль, тому що становлять основу екологічних правовідносин. Інститут права власності на природні ресурси є, таким чином, одним із основних правових інститутів екологічного права, оскільки відносини власності виступають передумовою виникнення будь-яких інших правовідносин стосовно використання природних ресурсів. Ці відносини складаються у сфері приналежності природних ресурсів одним особам і відчуження від усіх інших осіб.

Потрібно розрізняти поняття «власність» та «право власності». Власність — це економічна категорія, що виражає відносини людей з приводу виробництва та розподілу матеріальних благ. Власність як економічна категорія властива певному засобу виробництва і є основою виробничих відносин. Право власності є юридичним виразом, формою закріплення економічних відносин власності і являє собою урегульовані законом суспільні відносини по володінню, користуванню та розпорядженню об'єктами власності.

Право власності на природні ресурси має ряд специфічних особливостей, пов'язаних з екологічним змістом останніх.

По-перше, це право власності не є всеосяжним, бо не всі природні ресурси за своїми властивостями можуть перебувати у власності, а тільки ті з них, що є відносно стабільними та підлягають індивідуалізації. До них належать земля, надра, води, ліси, рослинний світ, тваринний світ, природно-заповідні об'єкти. Інші елементи природно-

го середовища не здатні за об'єктивними властивостями бути об'єктами власності (наприклад, вітрова та сонячна енергія, кліматичні ресурси та інше), бо не можуть служити об'єктом привласнення з боку людини та суспільства з метою перетворення їх на свою власність.

По-друге, природні ресурси хоча і є самостійними об'єктами права власності, проте перебувають у нерозривному екологічному взаємозв'язку один з одним, фактично їх не можна відокремлювати від природного середовища. Тому вилучення корисних властивостей у процесі використання природних об'єктів (видобуток корисних копалин, заготівля деревини, споживання води, відстріл тварин, лов риби та ін.) не припиняє права власності на відповідні елементи навколишнього природного середовища, а є підставою виникнення права власності на продукти праці, отримані шляхом експлуатації природних ресурсів.

І, нарешті, по-третє, природні ресурси як об'єкти природного походження становлять національне багатство України й, на відміну від товарно-матеріальних цінностей, не мають вартості. Природні ресурси не є майном у власному значенні цього слова. Грошова оцінка землі та інших ресурсів природи в даному випадку виступає у вигляді капіталізованої ренти. При відчуженні природного об'єкта власник по суті продає право на одержуваний з нього прибуток, продає право на ренту.

Перелічені специфічні особливості природних ресурсів обумовлюють відповідне регулювання питань власності на них з боку держави. Захищаючи суспільний інтерес, законодавець використовує публічно-правовий режим у регулюванні цих відносин, при цьому в ньому привалює спеціальний дозвільний метод впливу на відносини власності щодо природних об'єктів.

Право власності на природні ресурси — це право володіти, користуватися і розпоряджатися ними на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України в інтересах як окремих осіб, так і суспільства в цілому.

Право власності на природні ресурси можливо розглядати як правовий інститут і як сукупність правомочий власника. Сукупність правових норм екологічного права, що регулюють відносини власності на природні ресурси, утворюють правовий інститут. Зміст права власності на природні ресурси — це сукупність правомочностей власника по володінню, користуванню та розпорядженню надрами, водами, лісами,

об'єктами тваринного, рослинного світу та іншими природними ресурсами та комплексами.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року правовий режим власності на природні ресурси визначається законами України. До останніх можна віднести Конституцію України, ЦК України, природоресурсові кодекси (земельний, водний, лісовий, про надра) та поресурсні закони («Про рослинний світ», «Про тваринний світ», «Про атмосферне повітря», «Про природно-заповідний фонд»).

Положення ЦК України застосовуються до врегулювання відносин, які виникають у сфері використання природних ресурсів у субсидійованому порядку. Відносини власності на природні ресурси є предметом цивільного права лише в тому випадку, якщо вони не врегульовані нормами екологічного права. Але незважаючи на таку форму кореспонденції правових норм, ЦК України містить основні теоретичні визначення інституту права власності, що мають відношення й для природних ресурсів.

Зміст права власності як суб'єктивного права складає правомочності по володінню, користуванню та розпорядженню природними ресурсами в межах, визначених законом, тобто власникові належить право володіння, користування та розпорядження своєї власністю (ст. 317 ЦК України). Ні в екологічному, ані в цивільному законодавстві України не визначено поняття «володіння», «користування» і «розпорядження» як складових елементів права власності на природні ресурси, тому вони сформульовані в науковій літературі, хоча думка про те, що право власності не обмежується тільки тріадою володіння, користування і розпорядження, має як своїх прихильників, так і противників серед науковців¹.

Кожна із правомочностей має свої особливості стосовно природних ресурсів та своє призначення.

Володіння — це право фактичного (фізичного чи господарського) панування над певним природним об'єктом. Зрозуміло, що не можна використовувати природні ресурси, не маючи господарського або фактичного панування над ними. Право володіння завжди повинне мати

¹ Див.: Домашенко, М. В. Власність і право власності [Текст] / М. В. Домашенко, В. Є. Рубанік. — Х., 2002. — С. 81–82, Носік, В. В. Право власності в Україні [Текст] : навч. посіб. / В. В. Носік, О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова, О. А. Подопрігора та ін. ; під ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцовой. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — С. 433–441.

ту чи іншу правову підставу — титул. Правовою підставою володіння власника є його право власності. Екологічне право визнає тільки титульне володіння. Якщо особа фактично володіє окремим природним об'єктом, але без належної підстави (титулу), вона вважається незаконним володільцем.

Користування — це право власника задовольняти за допомогою природних ресурсів свої потреби. З урахуванням екологічної специфіки природних ресурсів як об'єктів права власності, під користуванням у даному випадку треба розуміти забезпечену законом можливість їх безпосередньої господарської експлуатації для наданих цілей шляхом вилучення їх корисних властивостей, у тому числі отримання плодів та інших прибутків.

Право розпорядження є визнана за власником і гарантована йому можливість вчиняти дії, спрямовані на зміну юридичного статусу, цільового призначення чи стану природних об'єктів, визначення їх юридичної долі (відчуження їх іншим суб'єктам у власність). Такими діями є головним чином угоди (купівлі-продажу, дарування, міни та ін.).

Діюче законодавство проголошує рівність усіх форм власності, передбачає створення рівних умов для їх розвитку та захисту, проте фактично власники природних ресурсів володіють різноманітним обсягом щодо розпорядження ними. У найбільш повному обсязі право розпорядження притаманне праву державної власності на природні ресурси.

Важливою ознакою, що характеризує відносини власності, є їх незалежність. Суб'єктивне право власності необхідно розглядати як забезпечення й гарантування особі можливості володіти, користуватися та розпоряджатися природними об'єктами незалежно, на свій розсуд. Незалежне (на свій розсуд) володіння, користування й розпорядження природним об'єктом або його часткою означає, що вони гарантовані власнику законом, вони не базуються на праві будь-яких інших осіб.

Природні ресурси в Україні можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Більшість природних ресурсів України перебуває в державній та комунальній власності. Чинне законодавство передбачає значно менший обсяг природних ресурсів, які можуть перебувати у приватній власності фізичних та юридичних осіб, порівняно з публічною. Це обумовлено тим, що використання природних ресур-

сів, які перебувають у приватній власності, спрямоване на задоволення потреб окремих фізичних або юридичних осіб.

Право власності на природні ресурси характеризується множинністю суб'єктів: Український народ; держава Україна; фізичні особи; юридичні особи; Автономна Республіка Крим; територіальні громади; іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Статус перелічених суб'єктів та їх повноваження пов'язані з формами права власності на природні ресурси, тому ці питання розглядаються у відповідних параграфах.

Але на окрему увагу заслуговує розгляд поняття права власності Українського народу. Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Український народ є особливим суб'єктом права власності на природні ресурси, який може здійснювати це право як безпосередньо у формі референдуму, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування у формі публічної власності, а також шляхом реалізації громадянами України та юридичними особами суб'єктивних прав на природні ресурси у формі приватної власності.

На практиці виникають питання щодо узгодження між собою норми Конституції та норм екологічного законодавства, які визначають право приватної, комунальної та державної власності на природні ресурси, а не право власності Українського народу. У юридичній літературі переважає думка, що в цьому випадку норма Конституції України регулює не відносини власності на природні ресурси, а закріплює суверенітет народу України на певну територію, на навколишнє природне середовище взагалі та її окремі складові елементи. Дану тезу Основного Закону потрібно розуміти не в правовому сенсі, а в політичному, не як норму, що встановлює власнісний статус природних ресурсів країни, а як норму, що проголошує всі природні ресурси надбанням (основним національним багатством) Українського народу, що перебуває під особливою охороною суспільства¹. Тому при врегулюванні відносин приватної, комунальної та державної власності на природні ресурси слід керуватися нормами екологічного законодавства.

¹ Екологічне право України [Текст] : акад. курс / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юрид. думка, 2005. — С. 70–72.

§ 2. Право державної власності на природні ресурси та комплекси

Право державної власності на природні ресурси та комплекси являє собою сукупність правових норм, що закріплюють і охороняють приналежність природних ресурсів народу України в особі представницького органа державної влади, а також встановлюють порядок придбання, використання та відчуження природних ресурсів державної власності.

За змістом законодавства про власність суб'єктом права державної власності на природні ресурси виступає держава в особі представницького органу державної влади. Специфічною особливістю суб'єкта права державної власності, не властивої іншим суб'єктам права власності, є те, що держава виступає саме і як власник, і як носій політичної влади, тому здійснює право власності в нерозривному зв'язку з політичною владою. Держава своєю владою від імені народу України визначає правовий режим усіх природних ресурсів, створює органи управління цими об'єктами природи, визначає їх компетенцію.

Проте екологічне законодавство в цьому питанні не послідовне й передбачає у вигляді суб'єктів права державної власності як різні органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування.

Так, на землю право державної власності набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та державних органів приватизації щодо земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації відповідно до закону.

Ан.логічним чином закріплено право державної власності й на ліси в Україні (ст. 8 ЛК України у редакції від 08.02.06), за винятком такого суб'єкта, як органи приватизації.

В іншому порядку врегульовано питання суб'єктів права державної власності на води та надра України. Вони є виключною власністю народу України й надаються тільки в користування. Народ України здійснює право власності на води та надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради. Окремі повноваження щодо розпорядження водами та надрами можуть надаватися відповідним органам державної виконавчої влади (ст. 6 ВК України, ст. 4 КУпН).

Від імені Українського народу права власника об'єктів тваринного світу, які є природним ресурсом загальнодержавного значення, здійснюють органи державної влади в межах, визначених Конституцією України (ст. 5 Закону України «Про тваринний світ»).

Для правової характеристики об'єктів права державної власності найбільш важливе значення мають два положення: у власності держави можуть перебувати усі природні ресурси; частина з них є виключною власністю держави. Закон не дає прямого визначення об'єктів права державної власності на природні ресурси, проте аналіз змісту екологічного законодавства дозволяє виділити такі об'єкти, як надра, земля, води, ліси, тваринний та рослинний світ, об'єкти природно-заповідного фонду.

У державній власності перебувають усі землі та ліси України, крім земель та лісів комунальної та приватної власності. Виключно до земель державної власності належать: землі атомної енергетики та космічної системи; землі оборони; землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення; землі під водними об'єктами загальнодержавного значення; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; земельні ділянки, які закріплені за навчальними закладами державної форми власності; земельні ділянки, на яких розташовані державні, у тому числі казенні, підприємства, господарські товариства, у статутних фондах яких державі належать частки (акції, паї).

Об'єктом права державної власності на надра є державний фонд надр. До складу державного фонду надр як об'єкта права власності входять власне надра, природні родовища корисних копалин, техногенні родовища корисних копалин, а також мінеральні ресурси континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони.

Об'єктом права власності держави на води виступає державний водний фонд, який становлять усі води (водні об'єкти) України.

Самостійним об'єктом права державної власності виступає рослинний світ, а саме дикорослі судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, гриби, а також їхні угруповання.

У державній власності можуть перебувати і об'єкти тваринного світу. Об'єктом права державної власності є дикі тварини, що перебувають у стані природної волі, а також інші об'єкти тваринного світу, що перебувають у територіальних і внутрішніх морських водах, у межах континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони, а також у водосховищах, що розташовані на території більш ніж однієї області, державних мисливських угіддях і на території природно-заповідного фонду України і які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами та організаціями державної форми власності (ст. 6 Закону України «Про тваринний світ»).

Виключно в державній власності перебувають природні заповідники, заповідні зони біосферних заповідників, національні природні парки (ст. 4 Закону України «Про природно-заповідний фонд»).

Держава набуває права власності у разі:

а) відчуження земельних ділянок з відповідними природними ресурсами у власників з мотивів суспільної необхідності або для суспільних потреб;

б) придбання за договорами купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;

в) прийняття спадщини;

г) передачі у власність державі комунальної власності територіальними громадами;

д) конфіскації.

Перелік суспільних потреб чітко визначений законодавством, на відміну від суспільної необхідності. До суспільних потреб належить примусовий викуп під будинки та споруди органів державної влади та органів місцевого самоврядування, під будинки, споруди та інші виробничі об'єкти державної та комунальної власності; під об'єкти природно-заповідного та природоохоронного призначення; оборони та національної безпеки; під будівництво та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури (доріг, газопроводів, водопроводів, ліній електропередач, аеропортів, нафтогазових терміналів, електростанцій та ін.); під розміщення дипломатичних та прирівняних до них представництв іноземних держав та міжнародних організацій; під міські парки, площадки відпочинку та інші об'єкти загального користування, необхідні для обслуговування населення.

Суспільна необхідність виникає тільки у випадку введення військового або надзвичайного стану та по своїй суті виступає форс-мажорною обставиною відчуження на користь держави.

Право державної власності на природні ресурси може виникнути на підставі цивільно-правової угоди щодо земельної ділянки (дарування, купівлі-продажу, обміну, спадкування). Право власності на інші природні ресурси виникає з моменту виникнення права власності на земельну ділянку після нотаріального посвідчення угоди та її державної реєстрації за місцем перебування об'єкта власності.

Конфіскація являє собою безоплатне вилучення державою природних ресурсів у вигляді санкції за правопорушення. Наприклад, конфіскації на користь держави підлягають незаконно добуті (зібрані) або ввезені дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу (ст. 63 Закону України «Про тваринний світ»).

Припинення права державної власності на природні ресурси можливе лише при передачі їх у комунальну власність шляхом розмежування або приватну власність шляхом приватизації у випадках, передбачених законом. Продаж (відчуження) об'єктів права державної власності здійснюється на конкурентних засадах шляхом конкурсу або аукціону. На окремі об'єкти природи право державної власності взагалі не може бути припинено. Це стосується об'єктів, які представляють особливу природоохоронну, наукову та естетичну цінність. До них належать тварини, занесені в Червону книгу України; особливо цінні продуктивні землі; землі, зайняті природними історико-культурними об'єктами, та ін.

§ 3. Право комунальної власності на природні ресурси та комплекси

Самостійної та новою формою публічної власності на природні ресурси є право комунальної власності, тобто право власності територіальних громад.

Територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, які мають єдиний адміністративний

центр. Свої повноваження територіальна громада може здійснювати як безпосередньо, наприклад, шляхом проведення місцевих референдумів, так і через свої органи місцевого самоврядування. Тому суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і в особі їх представницьких органів — відповідних місцевих рад.

У комунальній власності перебувають усі землі та ліси в межах населених пунктів, крім земель та лісів, що перебувають у державній або приватній власності, земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності, і інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності у встановленому законом порядку.

До земель комунальної власності належать землі загального користування населених пунктів (площі, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, цвинтарі, місця знешкодження та утилізації відходів та т. п.), землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного та трубопровідного транспорту, земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, та ін.

Дикі тварини, а також інші об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами та організаціями комунальної форми власності, є також об'єктом права комунальної власності (ст. 6. Закону України «Про тваринний світ»). У комунальній власності можуть перебувати і об'єкти природно-заповідного фонду.

З відповідною умовністю до об'єктів права комунальної власності можна віднести корисні копалини та водні об'єкти місцевого значення. КУпН не визнає комунальної власності на надра, але в ст. 4 визначено, що народ України здійснює право власності на надра через місцеві ради. Крім того, поділяючи корисні копалини за своїм значенням на корисні копалини загальнодержавного й місцевого значення (ст. 6) законодавець фактично легалізує право місцевих рад на встановлення юридичної долі цих корисних копалин. Тому можна говорити про існування де факто комунальної власності на надра в Україні, і про суб'єктів цієї власності — органи місцевого самоврядування.

Водний кодекс України теж не оперує поняттям комунальної власності на водні об'єкти, але вона також фактично може виникнути стосовно земель водного фонду і відповідного водного об'єкта на них (ст. 59 ЗК України).

Територіальні громади набувають природні ресурси в комунальну власність у разі:

- а) передачі їм державної власності;
- б) примусового відчуження у приватних власників з мотивів суспільної необхідності або для суспільних потреб;
- в) прийняття спадщини;
- г) придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами.

Цей перелік не є вичерпним, можливі й інші підстави, передбачені законом. Так, однією з підстав виникнення права комунальної власності на природні ресурси є перехід у власність територіальної громади безхазяйного природного об'єкта. Відповідно до норм ЦК України (оскільки аналогічні норми в екологічному законодавстві відсутні) безхазяйним визнається природний об'єкт, якщо він не має власника (наприклад, власник відмовляється від права на природний об'єкт або втратив на нього право) або власник природного об'єкта невідомий. Безхазяйні природні об'єкти беруться на облік органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно, на підставі заяви органа місцевого самоврядування, на території якого вони перебувають. Факт взяття безхазяйних природних об'єктів на облік поширюється через друковані засоби масової інформації. Після закінчення одного року з моменту взяття на облік безхазяйного природного об'єкта, за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, вони за рішенням суду передаються у комунальну власність.

Основною підставою виникнення права комунальної власності територіальних громад є безоплатна передача природних ресурсів, які перебували у державній власності. Перерозподіл природних ресурсів між державою та територіальними громадами здійснюється шляхом розмежування їх у природі на місцевості з оформленням відповідної землевпорядної та кадастрової документації та наданням державного акта про право власності.

У комунальну власність можуть переходити природні ресурси за заповітом від громадян-власників природних ресурсів, у порядку спадкування у випадку відсутності спадкоємців за заповітом (законом) або за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншим цивільно-правовим угодам. Ці угоди відбуваються згідно з нормами ЦК України з урахуванням вимог екологічного законодавства.

§ 4. Право приватної власності на природні ресурси та комплекси

Право приватної власності на природні ресурси та комплекси являє собою правовий інститут, що закріплює власність громадян та юридичних осіб. Суб'єктами права приватної власності на природні ресурси можуть бути громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, юридичні особи, у тому числі іноземні, іноземні держави. Не можуть бути суб'єктами права приватної власності на природні ресурси підприємства, установи та організації державної або комунальної форми власності.

Об'єктом права приватної власності є земельні ділянки, тобто частини земної поверхні з установленими метою використання, розміром, межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Право приватної власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси й багаторічні насадження, які на ній знаходяться та поширюються на простір над та під поверхнею ділянки на висоту й на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. Таким чином, екологічне законодавство встановлює право приватної власності не тільки на земельні ділянки, але і на ліси, водні об'єкти, тваринний світ, об'єкти природно-заповідного фонду тощо.

Об'єктом права приватної власності юридичних осіб (заснованих громадянами України або юридичними особами України) виступають природні ресурси, які використовуються для здійснення підприємницької діяльності або для задоволення особистих та соціальних потреб.

Наприклад, це земельні ділянки, надані для житлово-будівельних кооперативів або сільськогосподарським підприємствам для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Об'єктом права приватної власності іноземних юридичних осіб є тільки земельні ділянки несільськогосподарського призначення, у випадку придбання об'єктів нерухомого майна, та земельні ділянки для спорудження об'єктів, пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності в Україні, у першу чергу, у межах населеного пункту.

Земельні ділянки як об'єкти права власності громадян України мають строго визначені розміри та розрізняються за метою використання. Наприклад, об'єктом права власності громадян України висту-

пають земельні ділянки для ведення фермерського господарства — у розмірі земельної частки (паю); для ведення особистого селянського господарства — не більше 2,0 га; для ведення садівництва — не більше 0,12 га; для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будинків та споруджень (присадибна ділянка) у селах — не більше 0,25 га, у селищах — не більше 0,15 га, у містах — не більше 0,10 га; для індивідуального дачного будівництва — не більше 0,10 га; для будівництва індивідуальних гаражів — не більше 0,01 га.

Об'єктом права приватної власності іноземних громадян та осіб без громадянства є земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності.

У земельному законодавстві немає обмежень на кількість земельних ділянок, які може придбати у власність одна особа. Проте це не спричиняє об'єднання декількох земельних ділянок в єдиний об'єкт права власності, навіть при збігу їхнього цільового призначення та мети використання. Кожна з цих земельних ділянок залишається самостійним об'єктом права приватної власності.

Громадянам та юридичним особам України можуть належати на праві приватної власності невеликі замкнуті земельні лісові ділянки (загальною площею до 5 га) та природні водойми (загальною площею до 3 га) у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Цей розмір може бути збільшений у випадку одержання лісів та водойм у спадщину. Крім цього, громадяни та юридичні особи можуть самостійно створювати ліси на приналежних їм деградованих та малопродуктивних землях. Це положення знайшло закріплення у статтях 10, 12 ЛК України. У цьому випадку розмір лісових угідь законодавчо не нормований. Власники на своїх земельних ділянках можуть також у встановленому порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми.

Об'єктом права приватної власності на тваринний світ можуть виступати окремі об'єкти тваринного світу. Це дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу, що вилучені із стану природної волі або природного середовища, розведені (отримані) у неволі або напіввільних умовах, або отримані іншим дозволеним законодавством шляхом, наприклад, придбані у власність за межами України.

Підставами виникнення права приватної власності є:

- придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, ренти, іншими цивільно-правовими угодами;
- безоплатної передачі із державної або комунальної власності;
- приватизації земельних ділянок, що були раніше надані у користування;
- прийняття спадщини;
- виділення в натурі (на місцевості) земельної частки (паю);
- штучне створення (розведення, вирощування, побудова та ін.).

Основним способом виникнення права приватної власності громадян України на природні ресурси виступає приватизація. Громадяни України мають право одержати безоплатно у приватну власність раніше надані їм у користування земельні ділянки із земель державної або комунальної власності, відповідно до розмірів, які встановлені в чинному ЗК. Ця підстава виникнення права приватної власності громадян має разовий характер, тому що право власності на умовах приватизації може виникнути тільки один раз, про що громадянину України робиться позначка у паспорті або іншому документі, що посвідчує особу.

Надання природних ресурсів у власність шляхом приватизації відбувається на підставі заяви або клопотання особи, у якому воно вказує бажаний розмір, місце розташування та мету використання.

Приватизація являє собою акт розпорядження природним об'єктом. Тому природні об'єкти надаються у приватну власність тільки за рішенням органів, до компетенції яких належить право розпорядження ними. Наприклад, земельні ділянки надаються у власність на підставі рішень місцевих рад, на території яких вони розташовані. У рішенні про н. дання земельної ділянки визначаються мета, для якої вона надається, розміри та основні умови використання.

При приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій земельні ділянки передаються працівникам цих підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерам з їх числа з визначенням кожному його земельної частки (паю). Кожний працівник цього підприємства, установи та організації, а також пенсіонери з їхнього числа мають гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості), що після виділення в натурі (на місцевості) здобуває статус земельної ділянки відповідного цільового призначення.

Право приватної власності на землю господарських товариств, наприклад сільськогосподарських акціонерних товариств, може виникати шляхом внесення в статутний фонд земельних ділянок їх засновниками.

Земельне законодавство передбачає деякі обмеження стосовно підстав та порядку виникнення права приватної власності для іноземних юридичних осіб, іноземних громадян та осіб без громадянства. Зазначені особи можуть придбати у власність земельні ділянки тільки на підставі цивільно-правових угод. Земельні ділянки можуть бути тільки несільськогосподарського призначення в межах населеного пункту, та, як правило, ті, на яких розташовані або будуть будуватися об'єкти нерухомого майна. Якщо іноземний громадянин або особа без громадянства в порядку спадкування одержить земельну ділянку сільськогосподарського призначення, то вони повинні протягом року відчужити її, тобто продати, обміняти або подарувати особі, що володіє належною право- та дієздатністю (наприклад, громадянину України).

Обов'язковою умовою для придбання іноземною юридичною особою права власності на земельну ділянку є реєстрація постійного представництва із правом ведення господарської діяльності на території України. Для укладення угод на придбання у власність земельних ділянок, які перебувають у державній власності, іноземними юридичними особами потрібна згода Верховної Ради України, а для придбання земельних ділянок, які перебувають у комунальній власності, — Кабінету Міністрів України.

Підстави та порядок виникнення права приватної власності на інші природні ресурси визначається відповідними поресурсними кодексами та законами України. Наприклад, підставою виникнення права приватної власності на тваринний світ, є розведення у неволі або напіввільних умовах диких тварин, видобуток об'єктів тваринного світу шляхом полювання і рибальства. Крім цього, громадяни та юридичні особи можуть самостійно створювати ліси на приналежних їм деградованих та малопродуктивних землях. Власники на своїх земельних ділянках можуть також у встановленому порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми.

Підставою виникнення права приватної власності громадян на природні об'єкти виступає отримання частки у спільному майні подружжя. У осіб, які перебувають у шлюбі, виникає право загальної власності на все придбане майно, у тому числі і на природні об'єкти.

Право власності на природні ресурси може виникнути і у випадку придбання майнових прав на майно, нерозривно пов'язане із природним об'єктом. Так, відповідно до ЗК України у випадку переходу права власності на будинок та споруди, до нового власника переходить і право власності на земельну ділянку, якщо інше не встановлено законом або договором відчуження.

Припинення права приватної власності на природні ресурси здійснюється шляхом їх вилучення або викупу на підставі та в порядку, передбаченому в законі. Екологічне законодавство дає вичерпний перелік підстав припинення права приватної власності та встановлює порядок такого припинення. Право власності припиняється: у випадку добровільної відмови власника; відчуження (продажу) природного об'єкта; викупу для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності; встановлення законодавчими актами заборони щодо перебування у приватній власності окремих об'єктів природи.

Припинення права власності на природні об'єкти у випадку добровільної відмови власника здійснюється на підставі рішення відповідного органу державної влади або місцевого самоврядування.

Припинення права власності на природні об'єкти шляхом вилучення відбувається в судовому порядку за позовом місцевих рад, прокурора або органів контролю за використанням та охороною природних ресурсів. Випук природних ресурсів із приватної власності відбувається за згодою власника. При незгоді власника на викуп припинення права власності здійснюється в судовому порядку.

До кола підстав припинення права власності на природні ресурси (хоча вони прямо і не передбачені діючим екологічним законодавством) слід віднести випадки, коли право власності припиняється при ліквідації підприємства, організації або установи, смерті особи або знищенні самого об'єкта власності.

Право приватної власності на природні ресурси може припинитися у зв'язку з конфіскацією природного об'єкта при порушенні власником відповідних умов або скоєння правопорушення, наприклад, жорстокого поводження з дикими тваринами.

Право власності на природні ресурси припиняється і внаслідок юридичних фактів, які не можна віднести до актів розпорядження самим природним об'єктом. Земельним законодавством України передбачений перехід права власності на земельну ділянку у випадку переходу права власності на будинок та споруди, які перебувають на ньому.

Таким чином, юридична доля земельної ділянки успадковує юридичну долю будинку або споруди, і право власності на земельну ділянку припиняється або змінюється на підставі припинення або зміни права власності на майно, якщо інше не передбачено договором відчуження і при цьому не змінюється цільове призначення земельної ділянки.

§ 5. Охорона та гарантії права власності на природні ресурси та комплекси. Відповідальність за порушення прав власників та права власності на природні ресурси

Охорона права власності на природні ресурси здійснюється шляхом встановлення відповідних правових норм та застосування санкцій до осіб, які не виконують їхніх вимог. Вона здійснюється виключно на основі та відповідно до діючого законодавства України.

Важливе значення для охорони права власності на природні ресурси має Конституція України, зокрема, ст. 13, у якій зазначено, що «держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання», ст. 14: «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави»; ст. 41: «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним».

Загальні засади охорони права власності знайшли своє відображення в нормативних актах різних галузей права: ст. 321 ЦК України: «Право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні»; ст. 147 ГК України: «Майнові права суб'єктів господарювання захищаються законом»; розд. VI КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність» та низці інших законів України.

Окремі положення щодо охорони права власності на природні ресурси закріплені в екологічному законодавстві, а саме: у статтях 5, 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»; статтях 153–154 ЗК України; ст. 105 ЛК України та в інших правових нормах екологічного законодавства.

Поділ права на приватне та публічне передбачає охорону прав власності на природні ресурси приватного й публічного характеру. До першого належить цивільно-правовий напрям, який забезпечує приватні інтереси; до другого — адміністративно-правовий та кримінально-правовий (забезпечують публічні інтереси). Публічне право охороняє власність за ініціативою влади. Цей напрям правової охорони є проявом виконання державою її обов'язків перед суспільством.

До основних ознак охорони права власності на природні ресурси можна віднести:

- 1) забезпечувальну діяльність відповідних державних органів;
- 2) виявлення можливих порушень правового режиму власності, здійснення профілактики правопорушень та притягнення порушників до відповідальності;
- 3) забезпечення власнику безперешкодного права володіння, користування, розпорядження природним ресурсом, права на дохід та відчуження природного ресурсу, а також визначення законом конкретних додаткових правомочностей.

Охорона прав власності на природні ресурси включає широкий спектр підходів до забезпечення правового режиму об'єктів права власності й захисту прав суб'єктів.

На захист права власності прямо або опосередковано спрямовані норми багатьох галузей права (цивільного, кримінального, адміністративного та ін.). При цьому вчені зазначають особливість цивільно-правових засобів захисту від інших засобів (кримінально-правових, адміністративно-правових тощо). Специфіка цивільно-правового захисту права власності насамперед полягає в застосуванні таких юридичних способів (ст. 16 ЦК України — визнання права; визнання правочину недійсним; припинення дій, які порушують право, та ін.), які забезпечують, як правило, усунення перешкод у здійсненні права власності та відновлення майнового становища потерпілого власника за рахунок майнових благ порушника чи іншої зобов'язаної особи.

Серед посягань на право власності на природні ресурси необхідно розрізнити два основних види, а саме: порушення суб'єктивного права власника, тобто тих правомочностей, що належать власнику; заподіяння шкоди об'єктам природи, що перебувають у власності відповідних суб'єктів (держави, юридичних або фізичних осіб).

Порушення правомочностей власника природних ресурсів має місце в таких випадках:

– укладення угод з природними ресурсами особою, яка не є їх власником;

– самовільне використання природних ресурсів.

Заподіяння шкоди об'єктам природи має місце у випадках погіршення якісних та кількісних характеристик вищезазначеного об'єкта.

Таким чином, охорону права власності на природні ресурси забезпечують: норми, які забезпечують належність природних ресурсів тим чи іншим суб'єктам, та норми, які встановлюють певні умови реалізації власниками своїх прав (статті 1, 59, 66 ЗК України, 7–14 ЛК України та ін.).

Існує три форми охорони права власності на природні ресурси: нормативно-регулятивна (законодавча, нормотворча, правореалізуюча), управлінська (інформаційна, прогностична, еколого-експертна тощо), судова.

Кожна з форм забезпечує відповідний аспект захисту володіння, користування та розпорядження, як правомочностей, що становлять зміст права власності.

Захист права власності забезпечують норми, які встановлюють негативні наслідки для порушників права власності, тобто безпосередньо захищають права власників від протиправних посягань (статті 212 ЗК України, 108–109 ЛК України, 47, 48, 49 КУпАП). Саме юридична відповідальність становить зміст охорони права власності на природні ресурси. Охорона права власності на той або інший природний об'єкт є відповідною реакцією на порушення даного права, що може бути різною як за формою, так і за змістом.

Найпоширенішим видом відповідальності за порушення права власності на природні ресурси є адміністративна, що настає при наявності в діях винних осіб адміністративного правопорушення. Так, розд. VI КУпАП передбачає підстави та порядок притягнення винних осіб за здійснення вчинків, які порушують право власності на відповідні природні об'єкти.

Цивільно-правова відповідальність за порушення права власності на природні ресурси настає звичайно при наявності факту заподіяння майнової шкоди. Тут ідеться, насамперед, про відшкодування збитку, заподіяного викупом або тимчасовим заняттям природних об'єктів, а також обмеженням прав власника, погіршенням якості природного об'єкта або приведення його в непридатне для використання за цільо-

вим призначенням стан внаслідок негативного впливу, заподіяного діяльністю інших осіб. Збитки підлягають відшкодуванню власникові у повному обсязі за правилами та нормативами, встановленими відповідним поресурсовим екологічним законодавством. Крім відшкодування прямого збитку власник природного об'єкта має право на компенсацію втраченої вигоди та не отриманих доходів у вигляді, наприклад, втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва або витрат по підвищенню родючості ґрунтів.

Конституція України гарантує право власності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі та в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права й свободи від порушень і протиправних посягань.

Загальні гарантії реалізації екологічних прав закріплені у статтях 10 та 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Гарантії права власності громадян на природні ресурси можливо розділити на дві групи: гарантії охорони права власності та гарантії захисту права власності. Гарантії охорони — це встановлення меж здійснення прав, їх конкретизація в законодавстві, встановлення заходів стимулювання для реалізації права власності, заходів профілактики та попередження правопорушень. Гарантії захисту — це контроль, встановлення відповідальності винних за порушення прав власників, встановлення заходів відновлення порушених прав власників.

Контрольні питання

1. Поняття та особливості права власності на природні ресурси.
2. Форми власності на природні ресурси: загальні положення.
3. Особливості виникнення права державної та комунальної власності.

4. Право власності юридичної особи на природні ресурси. Об'єкти та суб'єкти цієї власності.
5. Підстави припинення права власності, види та класифікація таких підстав.
6. Виникнення та припинення права власності юридичної особи на природні ресурси.
7. Право власності громадян на природні ресурси. Об'єкти та суб'єкти.
8. Виникнення та припинення права власності громадян на природні ресурси.
9. Загальна характеристика угод як підстава виникнення права власності на природні ресурси.
10. Основні права та обов'язки власників природних ресурсів.
11. Захист і гарантії прав власників природних ресурсів.

Розділ VI

Право природокористування (загальні положення)

§ 1. Поняття та види права природокористування

Конституція України¹ (статті 13, 41) надає громадянам та іншим особам для задоволення своїх потреб право користуватися природними об'єктами, що належать їм на праві державної, а іноді приватної та комунальної власності відповідно до закону, не погіршуючи екологічну ситуацію та їх природні якості. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»² (ст. 9) передбачає серед екологічних прав громадян право користування природними ресурсами.

Термін «природокористування» розуміють як використання корисних для людини властивостей довкілля — екологічних, культурних, оздоровчих та ін. Тому до змісту «природокористування» входять різноманітні його форми — екологічна, економічна, культурно-оздоровча³. Таке використання природних об'єктів і їх комплексів регулюється нормами екологічного права. Система цих норм називається **правом природокористування**, яке можна розглядати у трьох аспектах: як правовий інститут; як суб'єктивне право; як правовідносини.

Право природокористування як **правовий інститут (об'єктивне право)** становить систему правових норм, що регулюють суспільні відносини по вилученню корисних властивостей природних об'єктів, порядку, умов надання, експлуатації та припинення їх використання. Під правом природокористування слід розуміти інститут Загальної частини екологічного права, в якому об'єднані норми, що визначають

¹ Конституція України, прийнята 28.06.1996 на п'ятій сесії Верховної Ради України // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

³ Петров, В. В. Экологическое право России [Текст] / В. В. Петров. — М. : БЕК, 1995. — С. 143.

спільні положення для права користування всіма видами природних об'єктів, включаючи і норми, які регулюють їхнє комплексне використання¹. Як **суб'єктивне право** — це можливість, що належить конкретному суб'єкту використовувати об'єкт природи відповідно до цільового призначення для вилучення його корисних властивостей і якостей. Як **правовідносини** — це врегульовані нормами права суспільні відносини щодо використання корисних властивостей природних об'єктів, змістом яких є відповідні права та обов'язки природокористувачів.

Здійснення природокористування базується на певних принципах, які лежать в основі правового регулювання цього інституту. До основних принципів права природокористування належать: принцип похідного характеру права природокористування від права власності; принцип цільового використання природних ресурсів; принцип раціонального та ефективного природокористування; принцип комплексного природокористування; принцип безоплатності загального та платності спеціального природокористування; принцип додержання екологічних і санітарно-гігієнічних вимог у процесі використання природних ресурсів.

Правова класифікація видів природокористування ґрунтується на суттєво важливих ознаках. Для кожного природокористування основною такою ознакою є **вид природного об'єкта**, який визначає найбільш важливі особливості відповідного природокористування. Отже, за видами природних об'єктів, які використовуються, можна виділяти: право землекористування; право лісокористування; право водокористування; право користування надрами; право користування тваринним світом, рослинним світом, територіями і об'єктами природно-заповідного фонду.

Особливості конкретного виду природокористування залежать також від суб'єкта, який наділений певними правомочностями і обов'язками. Таким чином, класифікація видів природокористування здійснюється одночасно за їх об'єктами і суб'єктами, відповідно до яких природокористування можна розмежувати на право організацій, підприємств, установ і право користування природними об'єктами громадян.

Основною є класифікація права природокористування на: **загальне та спеціальне природокористування**. **Загальне природокористуван-**

¹ Екологічне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — 328 с.

ня — це гарантоване законодавством України використання людиною природних ресурсів з метою задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо). *Спеціальне природокористування* — це виробничо-господарське використання природних ресурсів.

За строками здійснення природокористування поділяється на: *постійне* (термін користування не визначений); *тимчасове*, яке в свою чергу поділяється на довгострокове (до 25 років для водокористування — ст. 50 ВК України¹, до 50 років для користування лісами — ст. 18 ЛК України², користування надрами — ст. 15 КУпН³) та короткострокове (до 3 років для водокористування, до 1 року для користування лісами, до 5 років для користування надрами). Певні особливості притаманні праву користування природними ресурсами *на умовах оренди*.

За підставами виникнення розрізняють *первинне* (похідне від права власності) та *вторинне* (похідне від первинного користування) природокористування. Прикладом є ВК України, який прямо у ст. 42 передбачає такий поділ водокористування. У вторинного природокористувача є певні права та відповідні обов'язки щодо первинного. Вторинне природокористування виникає шляхом укладення договору первинного з вторинним природокористувачем, а також згідно з рішенням відповідних державних органів, але за згодою первинного природокористувача.

За режимом користування можливо виділити *спільне* та *відокремлене* користування. Спільне природокористування передбачає користування визначеною частиною природного об'єкта кількома суб'єктами одночасно, характеризується тим, що коло спільних користувачів чітко визначене законом, а самі вони стосовно один одного мають певні права і обов'язки. Відособлене природокористування передбачає користування природним об'єктом чітко визначеним користувачем.

Наведена класифікація видів права природокористування не є вичерпною, можливий поділ на види і за іншими класифікаційними критеріями.

Особливості та види права природокористування викладені у відповідних розділах Особливої частини підручника при розгляді правового режиму окремих природних об'єктів.

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.

² Там само. — 2006. — № 21. — Ст. 170.

³ Там само. — 1994. — № 36. — Ст. 340.

§ 2. Об'єкти та суб'єкти права природокористування

Об'єктами права природокористування є конкретні природні об'єкти або їх складові частини, які підлягають або не підлягають індивідуалізації, закріплені на праві власності або на праві користування за конкретними суб'єктами, а також окремі властивості і якості цих об'єктів природи. Кожен об'єкт природокористування (земельна ділянка, водоймище, лісова ділянка тощо) визначає і його вид (землекористування, водокористування тощо). Природним об'єктам загального користування притаманні такі основні риси: а) вони не передаються і не закріплюються за конкретними суб'єктами, а використовуються без особливого дозволу всіма особами; б) санкціонований законом порядок використання природних об'єктів загального користування не має розвинутої детальної правової регламентації і полягає передусім у визначенні певних заборонних дій, а також певною мірою і дозволених дій; в) їх використання ніякою мірою не фіксується і не підлягає державній реєстрації.

Нерідко деякі юридично відокремлені природні ресурси виступають як об'єкти права спільного природокористування. Такими можуть бути не всі, а лише деякі види природних ресурсів (ліси, води тощо), окремі ділянки яких можна використовувати за різним основним цільовим призначенням. Об'єктом такого спільного природокористування може бути окремий вид природних ресурсів, закріплений не за одним, а за певним колом суб'єктів. При цьому спільне використання кількома особами одного юридично відокремленого природного об'єкта пов'язане з певними обмеженнями прав одних суб'єктів на користь інших.

Суб'єктами права природокористування є юридичні та фізичні особи, які у визначеному законом порядку набули право користування конкретними природними об'єктами для відповідних цілей і мають у зв'язку з цим певні права та обов'язки. Залежно від природного об'єкта, наданого в користування, їх називають водокористувачами, землекористувачами, лісокористувачами тощо. Природні ресурси можуть надаватися в користування державним і недержавним підприємствам, установам та організаціям, громадським об'єднанням, релігійним організаціям, спільним підприємствам, міжнародним об'єднанням та організаціям за участю українських, іноземних юридичних і фізичних осіб, підприємствам, які цілком належать іноземним

інвесторам, а також громадянам України. У випадках, передбачених законодавством, природні ресурси можуть надаватися у право користування й іншим суб'єктам, наприклад, іноземцям чи особам без громадянства.

Виникнення суб'єктивного права користування об'єктами природи пов'язано з наявністю відповідної правоздатності, тобто передбаченої екологічним законодавством здатності суб'єкта бути носієм прав і обов'язків по використанню земель, вод, лісів, надр і т. ін.

Екологічна правоздатність громадянина виникає з моменту народження і припиняється з його смертю, при цьому вона, як і цивільна, визнається за всіма громадянами. Для громадян самостійне значення має поняття екологічної дієздатності, тобто здатності своїми діями набувати і здійснювати права і обов'язки з природокористування. Тому екологічна дієздатність, як і цивільна, може визнаватися за різними громадянами і не в однаковому обсязі.

Поняття екологічної дієздатності самостійного значення для юридичних осіб не має. Вказані суб'єкти, які володіють екологічною правоздатністю, завжди дієздатні. Тому щодо них вживається термін «праводієздатність». Екологічна праводієздатність властива лише самостійно оформленим як єдине ціле організаціям, але не їх структурним підрозділам.

Класифікація суб'єктів права природокористування може бути здійснена за різноманітнішими ознаками, наприклад, за родом діяльності або цільовим призначенням наданих у користування об'єктів природи (сільськогосподарські, несільськогосподарські), що ведуть лісове, водне, мисливське, рибне господарство тощо; на юридичні та фізичні особи тощо. Серед громадян розрізняють як окремих індивідів, так і групових суб'єктів права природокористування.

Змістом відносин природокористування є взаємні *права та обов'язки природокористувачів*, в яких втілюються їх правомочності з використання та володіння природними об'єктами. Перелік прав та обов'язків передбачено кодексами й законами України про природні ресурси, іншими нормативними актами, а також документами на право користування відповідними природними об'єктами. Права і обов'язки природокористувачів можна поділити на загальні і спеціальні.

Загальними правами природокористувачів є: право використовувати природні об'єкти відповідно до їх цільового призначення, на видобування з них корисних властивостей і якостей, на одержання плодів і прибутків; право передавати ресурси у вторинне користування на

умовах, визначених законом; право отримувати компенсацію за погіршення якості природних ресурсів у разі їх вилучення; право вимагати усунення перешкод у користуванні природним об'єктом тощо (ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Законодавством України можуть бути визначені й інші права природокористувачів. Екологічні права природокористувачів забезпечуються шляхом установлення в законодавстві певних гарантій¹.

Загальними обов'язками природокористувачів виступають такі: забезпечувати цільове та здійснювати раціональне і ефективне використання природних ресурсів; здійснювати заходи по охороні природних об'єктів; не порушувати екологічні права і законні інтереси інших природокористувачів; виконувати передбачені законом певні екологічні вимоги (застосовувати новітні технології); здійснювати заходи щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних об'єктів, негативному впливу їх діяльності на стан навколишнього природного середовища тощо (ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Громадяни зобов'язані виконувати й інші обов'язки при використанні природних об'єктів відповідно до законодавства України.

Спеціальні права і обов'язки властиві кожному виду природокористування стосовно його об'єктів. Вирішальну роль тут відіграє мета природокористування. Права і обов'язки, реалізація і виконання яких обумовлюють безпосереднє досягнення мети цього виду природокористування, є для нього спеціальними.

Головними підставами виникнення права природокористування (його видами) є юридичні дії, які становлять складну юридичну сукупність, що включає: волевиявлення (клопотання, заяву) особи про надання їй у користування природного об'єкта (його частини) для вилучення з нього корисних властивостей або якостей; отримання дозволу на спеціальне використання²; прийняття рішення (постанови) компетентних дер-

¹ Див., напр., ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

² Дозволи (ліцензії та ін.) на спеціальне використання природних ресурсів видаються на основі затверджених належним чином лімітів (квот), що визначають обсяги природних ресурсів для використання. Спеціальне Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України, визначає порядок установлення лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення (див.: Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення [Текст]: Постанова Каб. Міністрів України від 10.08.1992 № 459 // ЗП України. – 1992. – № 9. – Ст. 217).

жавних та інших органів або організацій, підприємств, установ, незалежно від форм власності про передачу у користування природного об'єкта або укладення договору оренди; відведення в натурі (на місцевості) природного об'єкта (або його частини, компонента); видачу відповідного документа, який посвідчує право користування даним природним об'єктом, державну реєстрацію цього документа.

Право природокористування може бути припинено повністю чи частково або ж змінено, але тільки на підставах, прямо передбачених законом. Такі підстави залежно від суб'єкта і об'єкта права користування можуть бути різноманітні. Серед них: закінчення строку тимчасового користування, добровільна відмова від природного об'єкта, необхідність вилучення природного об'єкта в користувача для державних чи інших потреб та інші.

Повне припинення права природокористування настає, коли природокористувач позбавляється права користування на весь наданий йому природний об'єкт. Частковим припиненням вважається вилучення у природокористувача тільки частини природного об'єкта із збереженням за ним права користування залишеною частиною. Підстави припинення (повністю або частково) права користування природними об'єктами передбачені у спеціальних статтях відповідних кодексів і законів про природні ресурси.

Підстави припинення можна розмежувати на *обов'язкові (безумовні)* і *умовні; загальні та спеціальні*. До обов'язкових можна віднести, наприклад: необхідність вилучення природного об'єкта у природокористувача для державних, громадських та інших потреб; припинення діяльності підприємства, організації, установи, фермерського господарства, а також смерть громадянина. До умовних — розірвання договору про тимчасове користування природним об'єктом, у тому числі і на умовах оренди.

Загальними підставами припинення права спеціального природокористування, наприклад, є: добровільна відмова від користування об'єктом; закінчення строку користування; використання природного об'єкта не за цільовим призначенням. Деякі підстави припинення права природокористування притаманні лише користуванню окремими природними об'єктами. Тому, на відміну від вищенаведених загальних, вони є специфічними для окремих природних об'єктів.

Екологічне законодавство передбачає також випадки зупинення (тимчасової заборони), обмеження і зміни права природокористування.

Зупинення означає тимчасову заборону природокористування до виконання необхідних природоохоронних заходів, тобто зупиняється експлуатація підприємства чи окремих його цехів (дільниць) і одиниць обладнання.

Обмеженням права природокористування є випадки, коли на певний період (до виконання необхідних природоохоронних заходів) встановлюються зменшені обсяги викидів і скидів забруднюючих речовин та розміщення відходів у цілому по підприємству чи по окремих його цехах (дільницях) і одиницях обладнання.

Діяльність підприємств обмежується або тимчасово забороняється (зупиняється) у разі перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів, екологічних стандартів, а також вимог екологічної безпеки у спеціально передбачених випадках уповноваженими державними органами в межах своєї компетенції¹.

Зміна права природокористування не означає припинення (повністю або частково) даного права, воно стосується лише самого змісту права користування, тобто змінює його мету, характер, а значить і правомочності природокористувача.

Кожний вид права природокористування має свій визначений законом порядок припинення, зупинення або зміни, який залежить від самої підстави припинення, зупинення або зміни і значною мірою від різновиду природних об'єктів.

§ 3. Право загального природокористування

На сучасному етапі розвитку екологічного законодавства Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» прямо закріплює поділ права природокористування на загальне та спеціальне (ст. 38) та дозволяє визначити *право загального (загальнодоступного) використання природних ресурсів* як право усіх фізичних осіб будь-якого віку, що перебувають на території України та не пов'язані взаємними

¹ Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій у разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища [Текст] : Постанова Верхов. Ради України від 29.10.1992 // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 46. — Ст. 637.

правами та обов'язками, безоплатно, без закріплення природних об'єктів за окремими особами і без надання відповідних дозволів у кожному конкретному випадку з боку компетентних державних органів, а також юридичних або фізичних осіб, за якими природні об'єкти закріплені у користування, користуватися природними ресурсами з метою задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо), за винятком обмежень, передбачених законодавством України. Право на таке користування природними об'єктами виникає безпосередньо із законів чи інших нормативних актів. Проте при цьому у деяких випадках встановлюються межі та умови загального користування природними ресурсами.

Право на загальне природокористування на сьогоднішній день закріплюють такі природоресурсові нормативні акти: ЛК України (статті 65–66), ВК України (статті 46–47), Закон України «Про тваринний світ» (статті 10, 16, 27), Закон України «Про рослинний світ» (статті 8–9).

Слід зазначити, що ЗК України не закріплює поняття загального землекористування, однак містить норми щодо земель загального користування населених пунктів у складі земель комунальної власності (ст. 83). До них належать вулиці, шляхи, проїзди, сквери, бульвари тощо, якими мають право користуватися всі фізичні особи, реалізуючи своє право загального природокористування.

КУпН також не містить поділу на загальне і спеціальне користування надрами. Проте за певними винятками допускає *загальне користування надрами*. Так, 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 КУпН).

Право *загального використання лісових ресурсів* регламентується у ЛК України. Так, особи мають право без отримання спеціального дозволу та безоплатно перебувати у лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності та збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти,

ягоди, щодо яких лісове законодавство допускає можливість встановлення уповноваженими органами максимальних норм безоплатного збору.

Загальне лісокористування може бути обмежене приватним власником лісів у випадку ненадання останнім згоди на таке користування. Також обмеження встановлюються для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та деяких інших категорій природних територій, що особливо охороняються. Відповідні обмеження встановлюються Законом України «Про природно-заповідний фонд України»¹ і стосуються територій природних заказників, заповідних зон біосферних заповідників тощо.

Особливості *загального використання природних рослинних ресурсів* передбачені Законом України «Про рослинний світ». У порядку загального використання громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби, інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях. Забороняється збирання в порядку загального використання дикорослих рослин, їх плодів, насіння тощо, віднесених до переліку наркотиковмісних; торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами, зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів. У разі виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності природних рослинних ресурсів їх загальне використання обмежується.

Відповідно до ст. 47 ВК України *загальне водокористування* здійснюється громадянами для задоволення таких потреб, як купання, плавання на човнах, любительське та 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. Право загального водокористування може бути обмежене з метою охорони життя і здоров'я громадян та навколишнього природного середовища. На підставі подання державного органу охорони навколишнього природного середовища, водного господарства, санітарного нагляду чи іншого спеціально уповноваженого контрольного органу відповідна місцева рада приймає рішення про обмеження права загального водокористування на своїй території, про що зобов'язана інфор-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

мувати населення через засоби масової інформації. На водних об'єктах, переданих в оренду, також може бути обмежене право загального водокористування. Якщо первинним природокористувачем або місцевою радою не встановлено обмежувальних правил, загальне водокористування на орендованому об'єкті визнається дозволеним без обмежень.

Загальне використання об'єктів тваринного світу регламентується Законом України «Про тваринний світ»¹ та іншими актами законодавства України. Закон передбачає такі види загального використання об'єктів тваринного світу: любительське та спортивне рибальство у водних об'єктах загального користування (у межах встановлених законодавством обсягів безоплатного вилову); використання корисних властивостей життєдіяльності тварин — природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо; використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних, естетичних та інших цілях, не заборонених законом (ст. 16). Забороняється вилучення об'єктів тваринного світу з природного середовища (за винятком любительського та спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування); знищення тварин, руйнування їхнього житла та інших споруд, порушення середовища існування тварин і погіршення умов їх розмноження.

Загальне природокористування в межах території та об'єктів природно-заповідного фонду є обмеженим. Законодавством передбачено, що заготівля деревини, лікарських та інших цінних рослин, їхніх плодів, сіна, випасання худоби, мисливство, рибальство тощо можуть здійснюватися лише за умови, що така діяльність не суперечить цільовому призначенню територій та об'єктів природно-заповідного фонду, встановленим вимогам щодо охорони, відтворення та використання їх природних комплексів та окремих об'єктів. Законом України «Про природно-заповідний фонд України» визначено території, щодо яких існує пряма заборона їхнього використання на праві загального природокористування. До таких територій належать: заповідна зона національного парку, наукова та заповідна зони ботанічного саду чи дендрологічного парку, наукова зона зоологічного парку тощо. Обмеження права загального природокористування може відбуватися за рішенням органу місцевого самоврядування лише у випадках усунення чи запобігання шкідливому впливу на природні об'єкти; для забезпечення діяльності санітарно-курортних закладів.

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 14. — Ст. 97.

§ 4. Право спеціального природокористування

Спеціальне природокористування на відміну від загального — це використання конкретних природних ресурсів, здійснюване громадянами, підприємствами й організаціями у випадках, коли відповідна, визначена в законодавстві частина природних ресурсів надається їм у користування. Зазвичай така передача є платною і визначеною в часі, хоча закон не виключає і безкоштовного, і безстрокового природокористування.

У порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності, а у випадках, передбачених законодавством, — на пільгових умовах (ч. 3 ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Таким чином, до ознак, що характеризують спеціальне природокористування, віднесено: надання природних ресурсів у користування чи оренду; мета, з якою воно здійснюється (переважно виробничо-господарська); спеціальний дозвіл на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів; використання природних ресурсів за цільовим призначенням; здійснюється за плату; переважне використання технічних пристроїв та споруд.

Спеціальне природокористування закріплюється майже всіма актами поресурсового законодавства та поділяється на *постійне* і *тимчасове* (*короткострокове* та *довгострокове*).

ЗК визначає право постійного землекористування як володіння та користування земельною ділянкою без встановленого строку. Із земель державної та комунальної власності право постійного користування, наприклад, набувають, зокрема: підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності; громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації (ст. 92). Строкове використання земель відбувається зазвичай на умовах оренди. Як постійним, так і тимчасовим може бути користування земельною ділянкою на підставі земельного сервітуту, який визначається як право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування

чужою земельною ділянкою (ділянками) (ст. 98). Кодекс встановлює ще види користування чужою земельною ділянкою — емфітевзис (право користування для сільськогосподарських потреб) та суперфіцій (право користування для забудови). Право постійного користування земельною ділянкою виникає з моменту державної реєстрації цього права (ст. 125 ЗК). Договір про встановлення земельного сервітуту також підлягає державній реєстрації (ст. 100 ЗК).

КУпН передбачає здійснення надрокористування на підставі спеціальних дозволів, що надаються спеціалізованим підприємствам, установам, організаціям, а також громадянам, які мають відповідну кваліфікацію, матеріально-технічні та економічні можливості для користування надрами. Законом закріплюється можливість здійснення постійного та строкового надрокористування (статті 13–16 КУпН).

Спеціальне водокористування — це забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, в тому числі забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами та застосуванням каналів. Таке водокористування здійснюється за плату, на підставі дозволу, що видається державними органами охорони навколишнього природного середовища чи Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням з цими державними органами. У дозволі на спеціальне водокористування встановлюється ліміт забору води, ліміт використання води, ліміт скидання забруднюючих речовин. Водний кодекс України передбачає такі види права спеціального водокористування, як короткострокове та довгострокове, а також користування водами на підставі договору оренди, при цьому суборенда законом забороняється. Договір оренди водного об'єкта в обов'язковому порядку погоджується з державними органами охорони навколишнього природного середовища та водного господарства.

Право спеціального користування лісами регулюється ЛК України. У постійне користування надаються ліси, що розташовані на землях державної та комунальної власності, для ведення лісового господарства. Суб'єктами такого користування можуть бути спеціалізовані державні чи комунальні лісгосподарські підприємства, установи та організації, в яких створено спеціалізовані лісгосподарські підрозділи. Надаються ліси в постійне користування за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування за погодженням із відповідними органами виконавчої влади з питань лісового госпо-

дарства та охорони навколишнього природного середовища. Право постійного користування лісами посвідчується державним актом на право постійного користування земельною ділянкою.

При здійсненні тимчасового лісокористування вилучення земельних ділянок у власників та постійних лісокористувачів не відбувається.

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 на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за погодженням з постійними лісокористувачами та органами виконавчої влади з питань лісового господарства. Довгострокове тимчасове користування лісами приватної власності здійснюється шляхом укладення між власником лісів та тимчасовим лісокористувачем договору, який підлягає реєстрації в органі виконавчої влади з питань лісового господарства.

Короткострокове тимчасове користування лісами для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб здійснюється на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачем підприємствам, установам, організаціям, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам.

Спеціальне користування об'єктами рослинного світу реалізується фізичними та юридичними особами на підставі спеціальних дозволів для задоволення виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку. До основних видів спеціального використання природних рослинних ресурсів відносять: збирання лікарських рослин, деревної зелені, лубу, деревних соків, квітів, ягід, плодів, заготівлю сіна, випасання худоби тощо.

Закон України «Про тваринний світ» до спеціального використання об'єктів тваринного світу відносить усі види використання тваринного світу (за винятком безоплатного любительського та спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування), що здійснюється з їх вилученням із природного середовища (ст. 17). Спеціальне використання об'єктів тваринного світу здійснюється за відповідними дозволами чи іншими передбаченими законодавством документами.

§ 5. Використання природних ресурсів на умовах оренди

Екологічне законодавство передбачає можливість використання деяких природних ресурсів на умовах оренди.

У сучасних умовах в екологічному законодавстві сформована певна правова основа орендного природокористування. Вона передбачена відповідними статтями кодексів України: Земельного (ст. 93), Лісового (ст. 18), Водного (ст. 51), а також законів України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2001 року і «Про оренду землі» у редакції від 2 жовтня 2003 року, «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 року та підзаконними нормативними актами.

Договірні орендні відносини виникають тільки з приводу окремих природних ресурсів. Так, в оренду надаються: земельні ділянки, лісові ділянки, водні об'єкти (їх частини), водні біологічні ресурси, а також мисливські угіддя.

За договором оренди природних ресурсів сторонами виступають орендодавці і орендарі. Орендодавці — громадяни та юридичні особи, у власності яких перебувають природні ресурси, або уповноважені ними особи. Орендодавцями природних ресурсів, що перебувають у комунальній власності, виступають сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом.

Орендодавцями природних об'єктів, що перебувають у державній власності, є районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів України в межах повноважень, визначених законом.

Орендарями можуть бути громадяни і юридичні особи України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, міжнародні об'єднання та організації, а також іноземні держави. Крім того, законом встановлено, що орендарями природних ресурсів можуть виступати Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів України, а також сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом.

Згідно з договором оренди природних ресурсів орендодавець надає орендарю природні ресурси (їх частини) в тимчасове користування на умовах оренди для задоволення потреб орендаря, а останній

зобов'язується використовувати їх за цільовим призначенням з додержанням екологічних нормативів, своєчасно вносити орендну плату та виконувати інші умови договору. Мета договору оренди природних ресурсів залежить від конкретного виду природного ресурсу, що орендується, строку договору і визначається відповідними нормами законодавства, а в окремих випадках і договором. Для кожного виду природокористування передбачаються певні цілі користування. І як правило, природні ресурси надаються в оренду для всіх цілей, характерних для даного виду природокористування (землекористування, лісокористування). Але є і винятки, коли природні ресурси надаються в оренду лише для деяких цілей використання. Так, водні об'єкти (їх частини) місцевого значення та ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, надаються в оренду тільки для риборозведення, виробництва сільськогосподарської продукції, промислової продукції, а також для лікувальних і оздоровчих цілей (ч. 1 ст. 51 ВК України).

Права і обов'язки сторін у договорі визначаються передусім його умовами, оскільки природні ресурси за своїми природними характеристиками різні. Береться до уваги також мета договору. Права та обов'язки сторін за договорами оренди конкретних природних ресурсів різноманітні, але серед них можна виокремити й такі, що притаманні всім видам договорів оренди. До основних прав орендаря належать: право користуватися орендованими природними ресурсами відповідно до умов договору; вимагати від орендодавця своєчасного повернення природного ресурсу; самостійно визначати напрями своєї господарської діяльності тощо. Орендодавець має право вимагати своєчасного внесення орендної плати; перевіряти додержання орендарем умов договору; вимагати відшкодування заподіяних йому збитків тощо.

До основних обов'язків орендаря належать цільове раціональне використання природного ресурсу; своєчасне внесення орендної плати; здійснення комплексу заходів з відтворення та охорони природних ресурсів; відшкодування заподіяних їм збитків тощо. Основні обов'язки орендодавця: надання природного ресурсу в оренду відповідно до умов договору; утворення необхідних умов для ефективного і раціонального використання природних ресурсів; відшкодування збитків, заподіяних орендарю внаслідок порушення умов договору, тощо.

Визначення конкретного комплексу прав та обов'язків сторін за договором регулюється приписами, які в цілому присвячені правам та обов'язкам користувачів даними природними об'єктами.

У певних випадках укладення договору оренди передбачає проведення аукціону, наприклад у Законі України «Про оренду землі» (ст. 16), або здійснення інших юридичних фактів. У водному законодавстві передбачено обов'язкове попереднє узгодження договору оренди. При оренді, наприклад, водних об'єктів (їх частин) договір погоджується з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища. У разі укладення договору обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим такий договір погоджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а договір, укладений органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, — Радою міністрів Автономної Республіки Крим. Договори, що укладаються Кабінетом Міністрів України, не потребують погоджень з іншими органами (ч. 7 ст. 51 ВК України).

Строки, на які укладаються договори оренди природних ресурсів, різні і залежать від виду природного ресурсу, що орендується.

У законодавстві встановлені граничні терміни договорів оренди землі — до 50 років (ст. 19 Закону України «Про оренду землі»); водних об'єктів — до 25 років (ст. 51 ВК України); водних біологічних ресурсів — 5 років (ст. 30 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»).

Мисливські угіддя надаються в оренду на строк не менше 15 років. Оренда природних ресурсів може бути довгостроковою або короткостроковою. Відповідно до законодавства орендарі (при оренді ділянок землі, лісового фонду, мисливських угідь) мають переважне право на поновлення договору оренди після закінчення строку його дії. Конкретні ж строки договору встановлюються самими сторонами.

Оренда передбачає платне користування природним ресурсом у формі орендної плати. Її розмір, за загальним правилом, встановлюється в договорі за згодою сторін.

У земельному законодавстві (ст. 8 Закону «Про оренду землі») передбачено право орендаря на передачу земельної ділянки в суборенду, що оформляється відповідним договором.

Договір оренди може бути припинено у разі закінчення строку дії, на який було укладено договір; вилучення природного ресурсу у встановленому порядку; розірвання договору тощо.

За невиконання або неналежне виконання договору оренди сторони несуть відповідальність у встановленому законом порядку.

Закріплення в чинному екологічному законодавстві використання природних ресурсів на умовах оренди слід визнати позитивним фактором. Таке використання стимулює сторони договору до ефективної та раціональної експлуатації природних ресурсів, сприяє більш чіткому правовому статусу природокористувачів.

§ 6. Захист прав природокористувачів

Конституція України від 28 червня 1996 року вперше закріплює правові норми, що гарантують існування та здійснення права природокористування (статті 13, 22, 41). Основний Закон передбачає, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Усі суб'єкти права рівні перед законом. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, вони гарантуються Конституцією і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

У широкому розумінні захист права природокористування здійснюється усіма нормами екологічного законодавства, що забезпечують нормальний розвиток еколого-економічних відносин в умовах ринку з використання природних об'єктів. У вузькому розумінні захист визначається як сукупність правових засобів або форм, що застосовуються в разі порушень відносин природокористування, тобто суб'єктивних прав та інтересів природокористувачів¹.

Найпоширенішими видами порушень прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері природокористування є: самовільне зайняття (захоплення) природного об'єкта, що належить на законних підставах природокористувачеві; його псування або забруднення хімічними

¹ Поняття «захист» визначається в даному разі як здійснення активних дій уповноважених на це суб'єктів (юридичних чи фізичних осіб) по запобіганню посяганням (попередженню посягань) або припиненню посягань на суб'єктивні права та інтереси, що охороняються законом.

та радіоактивними речовинами, виробничими відходами і стічними водами; його незаконне зменшення або вилучення; перешкоджання в користуванні ним; заподіяння майнових збитків у наведених випадках, а також у разі знищення або пошкодження сіножатей, пасовищ, посівів, насаджень тощо.

Законодавство України передбачає такі засоби захисту суб'єктивних прав та інтересів природокористувачів: визнання спірних прав за законним природокористувачем; поновлення стану, що існував до порушення права і припинення дій, що його порушують; припинення або зміна правовідносин та ін. Захист права природокористування відбувається як в *адміністративному*, так і в *судовому* порядку.

Адміністративний захист прав здійснюється органами державної влади і місцевого самоврядування в межах компетенції кожного такого органу. Звернення особи за захистом своїх порушених прав до такого органу і прийняття ним рішення не унеможлиблює звернення особи з цього приводу до суду у разі незгоди з рішенням органу (у п. 2 ч. 3 ст. 17 ЦК України).

Природоресурсові нормативно-правові акти містять перелік органів, які у встановленому порядку вирішують спори з питань охорони, захисту, використання та відворення природних ресурсів (ст. 158 ЗК України, ст. 103 ЛК України, ст. 109 ВК України, ст. 64 КУпН). До них належать органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади та інші, що свідчить про можливість захисту прав природокористувачів без судового втручання, тобто про здійснення позасудового захисту. У випадках незгоди з прийнятим рішенням органу місцевого самоврядування, органу виконавчої влади та інших, сторони спору мають право на його оскарження в судових органах. У такому випадку спір вирішується судом.

Судовий захист права природокористування здійснюється судами (загальними, господарськими, третейськими) та його можна визначити як дії правозастосовчих органів, спрямовані на припинення порушення права, ліквідацію, наскільки це можливо, усіх негативних наслідків порушення, а також встановлення юридичної відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної, дисциплінарної, фінансової) за порушення права.

Судовий захист прав природокористувачів здійснюється шляхом подання в судові органи позовів про поновлення порушених прав і інтересів природокористувачів; про витребування об'єкта природокорис-

тування з чужого незаконного володіння; про усунення перешкод, що заважають нормальному здійсненню права природокористування; про відшкодування збитків (шкоди), заподіяних порушенням суб'єктивних прав і інтересів природокористувачів тощо.

Більш детально про захист прав конкретних природокористувачів йдеться в Особливій частині підручника.

Контрольні питання

1. Дайте визначення права природокористування в об'єктивному і суб'єктивному розумінні.
2. Які принципи лежать в основі здійснення природокористування?
3. За якими критеріями можна класифікувати право природокористування?
4. У чому полягає сутність спеціального природокористування?
5. Щодо яких видів природних ресурсів законодавство передбачає загальне природокористування?
6. Які підстави виникнення і припинення відносин природокористування?
7. Наведіть перелік прав і обов'язків природокористувачів.
8. Назвіть правову основу орендного природокористування.
9. Які природні об'єкти можуть надаватися у користування на умовах оренди?
10. Назвіть умови договору оренди природних ресурсів.

Розділ VII

Правові засади економічного механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища

§ 1. Поняття, функції та складові економіко-правового механізму природокористування та охорони довкілля

Розробка і реалізація в Україні стратегії економічно сталого розвитку передбачає посилення екологічної складової економіки, гармонізацію екологічних та економічних інтересів суспільства в цілому.

За сучасних умов надмірне антропогенне навантаження на довкілля, його забруднення внаслідок розвитку технічного прогресу та нерациональне виснажливе природокористування стають суттєвими чинниками, що спричиняють погіршення стану навколишнього природного середовища, перешкоджають сталому розвитку країни.

Тому гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя й здоров'я населення, стабілізація і поліпшення стану довкілля шляхом інтеграції екологічних вимог до соціально-економічної сфери являють собою на сьогодні мету і головний напрям національної екологічної політики¹.

Поліпшення екологічної ситуації неможливе без проведення комплексної системи організаційно-економічних перетворень на різних рівнях управління природокористуванням. Основою цих перетворень є ефективна комбінація заходів адміністративно-правового

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [Текст] : Закон України від 21.12.2010 № 2818 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.

впливу на природокористувачів та заходів економічного регулювання раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

У науковій літературі *економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища* визначається як *закріплена в законодавстві система економічних заходів та стимулів, спрямованих на забезпечення охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та організацію раціонального природокористування*¹. Економічний механізм ґрунтується на концепції платності природокористування, охоплює систему економічних інструментів, що забезпечують вплив на інтереси господарюючих суб'єктів екологічних відносин з метою стимулювання реалізації ефективних природоохоронних заходів, впровадження екологічно безпечних технологій, виробництва екологічно чистої продукції.

Правової регламентації інститут економіко-правового регулювання природокористування та охорони довкілля в найбільш повному вигляді набув у 1991 році з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який вміщує самостійний розділ «Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища»².

Відповідно до ст. 41 цього Закону *основними напрямками економіко-правового механізму охорони довкілля є:*

- встановлення взаємозв'язку усіх видів діяльності підприємств, установ, організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів щодо охорони довкілля на основі економічних важелів;
- визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- встановлення лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів;
- встановлення ставок екологічного податку;
- надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними

¹ Кузнєцова, С. В. Економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища [Текст] / С. В. Кузнєцова // Екологічне право України. Академічний курс / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2005. – С. 299.

² Вілом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійснення інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

– відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням природоохоронного законодавства.

Слід зауважити, що у подальшому питання економіко-правового регулювання природокористування та охорони довкілля знайшли своє відображення в поресурсових нормативних актах (ЗК України, ВК України, ЛК України та ін.), а також у Податковому кодексі України (від 2 грудня 2010 року) та Бюджетному кодексі України (від 8 липня 2010 року).

Виходячи з нині діючого законодавства, сукупність складових елементів економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища є дещо ширшою, ніж та, що встановлена у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Серед складових слід назвати такі:

– облік та економічна оцінка природних ресурсів, природних та природно-антропогенних об'єктів;

– економічна оцінка впливу господарської та іншої діяльності на стан довкілля;

– фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

– ліміти використання природних ресурсів, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів;

– збори за спеціальне використання природних ресурсів;

– екологічний податок;

– фонди охорони навколишнього природного середовища;

– комплекс заходів економічного стимулювання в процесі природокористування;

– відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;

– екологічне страхування;

– екологічний аудит.

Необхідно зазначити, що і цей перелік елементів економіко-правового механізму не є вичерпним, оскільки з розвитком ринкових відносин можуть виникати і формуватися й нові економічні способи регулювання відносин з раціонального природокористування та охорони довкілля.

Заходи економіко-правового регулювання у галузі природокористування та охорони довкілля поділяються на декілька груп: економічні санкції, економічні стимули та економічні гарантії¹. Основу економічних санкцій становлять примусові заходи фінансового характеру, які застосовуються у зв'язку з порушенням або невиконанням суб'єктами господарської діяльності або громадянами встановлених екологічних вимог (наприклад, штрафи за забруднення навколишнього природного середовища, забруднення та засмічення окремих природних ресурсів; штрафи за порушення правил та вимог у сфері поводження з відходами; система відшкодування збитків та екологічної шкоди тощо).

До економічних стимулів належать податкові, кредитні та інші пільги, метою яких є заохочення господарюючих суб'єктів до раціонального використання природних ресурсів та охорони довкілля.

Економічні гарантії — це спеціальні засоби та заходи, що створюють належні фінансові умови для відповідного екологічно збалансованого управління (наприклад, екологічне страхування, екологічний аудит).

У цілому ефективність економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища багато в чому залежить не тільки від правової регламентації, але й від узгодженої та чіткої взаємодії усіх його елементів та складових.

На сучасному етапі розвитку ринкових відносин у рамках міжнародної концепції сталого розвитку перед світовою спільнотою і Україною зокрема виникає необхідність пошуку нових підходів до управління економікою та екологією, їх взаємоузгодження. А тому можна спостерігати й нові напрями формування економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Це не лише економічне стимулювання охорони довкілля, але й створення спеціалізованої фінансово-економічної бази (екологічних фондів різного рівня), навіть спеціалізованих галузей господарства — так званої екологічної індустрії (ринку екологічних технологій та послуг). Останнім часом набули популярності стратегії «екологізації економіки», «екологічно чистого виробництва», «еко-ефективності» виробництва, переходу до «зеленої економіки» тощо. Однак зазначені новації економіко-правового регулювання в цій сфері ще потребують свого наукового осмислення та законодавчої підтримки.

¹ Шульга, М. В. Економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища [Текст] / М. В. Шульга // Екологічне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — С. 145–146.

§ 2. Джерела фінансування екологічних заходів та програм. Фонди охорони навколишнього природного середовища

Як відомо, охорона навколишнього природного середовища є фінансовою діяльністю, що потребує значних фінансових затрат, акумуляції та належного витрачання коштів на здійснення природоохоронних заходів та відповідних екологічних програм і ресурсозберігаючих проектів.

Ефективність фінансування екологічних заходів багато в чому залежить від дотримання певних принципів. Основний з них відомий як «забруднювач платить». Відповідно до цього принципу будь-який суб'єкт господарювання несе фінансову відповідальність за забруднення навколишнього природного середовища, невиконання встановлених екологічних вимог, тобто має платити за негативний вплив своєї діяльності на довкілля. Принцип ґрунтується на ідеї створення умов економічної та матеріальної заінтересованості забруднювачів здійснювати екологічні заходи, вирішувати природоохоронні завдання в межах виробництва.

Законодавство передбачає також принципову вимогу *цільового витрачання коштів на відповідні встановлені природоохоронні заходи*. Цей принцип полягає в тому, що збори та платежі за використання природних ресурсів мають витратитися суто на охорону та відтворення відповідних природних ресурсів, а кошти від сплати екологічного податку — на цільове фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147 затверджений Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів¹. Використання коштів бюджетів і фондів охорони навколишнього природного середовища на заходи, що не включені до цього переліку, забороняється.

До витрат на охорону навколишнього природного середовища законодавство відносить усі види витрат, спрямовані на запобігання, скорочення чи ліквідацію забруднення, інших видів шкідливого впливу господарської та іншої діяльності на довкілля, при наданні послуг

¹ ЗП України. – 1996. – № 18. – Ст. 505.

чи використанні продукції, а також на збереження біорізноманіття та середовища існування¹.

У загальному вигляді фінансове забезпечення охорони довкілля та раціонального природокористування включає:

- визначення джерел фінансування відповідних природоохоронних заходів;
- створення економічних, політичних та правових умов для здійснення екологічних інвестицій;
- розподіл надходження платежів за спеціальне природокористування та інших обов'язкових екологічних платежів між суб'єктами управління;
- визначення напрямів цільового використання коштів (наприклад, на заходи, спрямовані на раціональне використання природних ресурсів, їх відновлення та охорону; впровадження екологічно чистих технологій тощо);
- надання коштів природокористувачам та господарюючим суб'єктам для здійснення ресурсозберігаючих та природоохоронних заходів.

Фінансовий механізм забезпечення охорони довкілля реалізується на декількох рівнях: а) міжнародному, б) національному (загальнодержавному), в) регіональному та г) місцевому.

Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 42) визначає, що в Україні фінансування екологічних заходів здійснюється за рахунок: *Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів; коштів підприємств, установ та організацій; фондів охорони навколишнього природного середовища; добровільних внесків та інших коштів*.

Можна констатувати, що кошти для здійснення природоохоронної діяльності формуються за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел. *Внутрішні* джерела представлені власними коштами підприємств і організацій, а *зовнішні* — позиченими і залученими коштами (кредити, кошти іноземних інвесторів, кошти Державного або місцевих бюджетів, міжнародних організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища тощо).

¹ Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1 – екологічні витрати «Звіт про витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі» [Текст] : наказ Держ. комітету статистики України від 24.10.2006 № 494 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 46. – Ст. 3097 (зі змінами від 11.11.2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 93. – Ст. 3323).

Крім того, джерела екологічного фінансування можуть носити як *бюджетний* (кошти Державного, республіканського та місцевих бюджетів, фондів охорони навколишнього природного середовища), так і *позабюджетний характер* (добровільні внески, кредити та позики фінансових установ, гранти міжнародних організацій тощо).

Базовим механізмом державного фінансування природоохоронних заходів та програм є *фонди охорони навколишнього природного середовища*. Це спеціалізований інститут концентрації грошових коштів з метою цільового фінансування екологічних потреб. На сьогодні запроваджено Державний, республіканський Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі відповідних державних бюджетів.

Порядок формування коштів Державного фонду, їх розподіл та контроль за використанням регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 47) та Положенням про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 7 квітня 2006 року № 462¹.

Як зазначалось, фонди охорони навколишнього природного середовища створено у складі бюджетів усіх рівнів з метою акумулювання коштів і цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною довкілля, які спрямовані на запобігання, зменшення та усунення забруднення довкілля, в тому числі фінансування наукових досліджень з цих питань.

Державний фонд охорони навколишнього природного середовища утворюється за рахунок: а) частини екологічного податку згідно із законом; б) добровільних внесків підприємств, установ, організацій, громадян та інших надходжень; в) частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності. Розподіл коштів, що надходять до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства екології та природних ресурсів України.

Республіканський АРК та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища утворюються у складі республіканського бюджету АРК та відповідного місцевого бюджету за місцем заподіяння екологічної шкоди за рахунок: а) частини екологічного податку згідно із

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 15. – Ст. 1080.

законом; б) частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону довкілля в результаті господарської та іншої діяльності; в) цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян. Розподіл коштів екологічного податку, що надходять до республіканського АРК та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, здійснюється Верховною Радою АРК, відповідними обласними, міськими (міст загальнодержавного значення) радами за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим — органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища.

Кошти фондів охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів можуть використовуватись тільки для цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження впливу забруднення довкілля на здоров'я людей. Порядок планування та фінансування природоохоронних заходів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища затверджений відповідним наказом Мінприроди від 21 травня 2002 року № 189¹. Він установлює правила подання запитів на виділення коштів з Державного фонду для певних цілей і порядок розгляду цих запитів.

В Україні можуть утворюватись й інші фонди для стимулювання і фінансування природоохоронних заходів та програм і проектів з раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

На сьогодні питання забезпечення раціонального природокористування та охорони довкілля вирішуються не тільки їх державним фінансуванням, але й залученням більш ємних важелів — *екологічних інвестицій* (або екологічно орієнтованих інвестицій). Останні являють собою усі види майнових і інтелектуальних цінностей, що вкладаються в господарську діяльність і спрямовані на зниження і ліквідацію негативного антропогенного впливу на довкілля; збереження, поліпшення і раціональне використання природно-ресурсного потенціалу територій, забезпечення екологічної безпеки в країні².

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 24. – Ст. 392.

² Андрєєва, Н. «Зелені інвестиції» як каталізатор переходу до нового курсу розвитку економіки: міжнародні орієнтири і перспективи впровадження [Текст] / Н. Андрєєва, С. Харічков // Економіст. – 2010. – № 12. – С. 16.

§ 3. Природоресурсові податки і збори: їх види та форми справляння

Одним із основних принципів і умов природокористування, як відомо, є введення плати за спеціальне використання природних ресурсів. Остання слугує джерелом поповнення державного і місцевих бюджетів, екологічних фондів з подальшою витратою отриманих коштів на природоохоронні цілі, а також стимулює природокористувачів до раціонального використання природних ресурсів, підвищення ефективності природоохоронної діяльності.

Слід відмітити, що платність природокористування є важливою складовою економіко-правового механізму регулювання екологічних відносин. Вона тісно пов'язана з включенням певної частини природних ресурсів у ринковий товарообіг і реалізується передусім шляхом встановлення зборів за спеціальне використання природних ресурсів та інших видів плати, пов'язаної з природокористуванням. На сучасному етапі принципи формування системи платежів за спеціальне використання природних ресурсів, структура відповідних зборів та порядок їх стягнення регулюються, крім екологічного законодавства, передусім фінансовим (податковим законодавством)¹.

Особливі риси, притаманні спеціальному користуванню природними ресурсами (специфічні умови виникнення, дозвільний характер, використання ресурсів для здійснення виробничої та іншої діяльності, певні правомочності природокористувачів) обумовлюють і різноманітність видів плати за таке природокористування.

Так, серед платежів, пов'язаних із спеціальним використанням природних ресурсів, можна виділити такі:

– державне мито (сплачується, наприклад, при спеціальному використанні об'єктів тваринного світу — ст. 14 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»);

– платежі, обумовлені виникненням права на спеціальне використання природних ресурсів (наприклад, збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами, кошти від продажу спеціальних дозволів на користування надрами на умовах аукціону; кошти, отримані на аукціоні від продажу права оренди земельних ділянок державної або комунальної власності тощо);

¹ Податковий кодекс України [Текст] : Закон України від 02.12.2010 № 2755 // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

– плата за безпосереднє здійснення спеціального природокористування (за користування землями, надрами, водами, лісовими ресурсами тощо відповідно до норм Податкового кодексу України та інших нормативних актів);

– плата за оренду природних ресурсів, яка вважається самостійним різновидом спеціального використання природних ресурсів, якщо останні перебувають у державній чи комунальній власності¹;

– рентна плата (наприклад, за видобуток нафти, природного газу і газового конденсату).

Серед платежів, стягнення яких обумовлене природокористуванням, окремої уваги заслуговують безпосередньо природоресурсні збори.

Збір за спеціальне використання природних ресурсів — це форма обов'язкового платежу, що підлягає сплаті фізичними та юридичними особами за одиницю природного ресурсу, наданого для спеціального користування.

Характерними рисами зборів за спеціальне природокористування є те, що вони: а) мають цільову спрямованість (направлені в кінцевому рахунку на фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів); б) є компенсаційними платежами (компенсують витрати, пов'язані з охороною та відтворенням природних ресурсів); в) виконують заохочувальну функцію (стимулюють природокористувачів та суб'єктів господарської діяльності раціонально й ефективно використовувати природні ресурси, надані у користування). Нормативи сплати зазначених зборів визначаються з урахуванням поширеності природних ресурсів, їх якості, можливості відтворення, доступності, комплексності, місцезнаходження та інших факторів.

Залежно від виду природного ресурсу, який використовується, законодавство виділяє такі основні види плати за спеціальне природокористування: 1) плата за землю; 2) плата за користування надрами; 3) збір за спеціальне використання води; 4) збір за спеціальне використання лісових ресурсів; 5) збір за спеціальне використання природних рослинних ресурсів; 6) збір за спеціальне використання об'єктів тваринного світу; 7) збір за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів тощо.

¹ Шульга, Т. М. Правове регулювання бюджетних доходів, пов'язаних з природокористуванням [Текст] : монографія / під ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 60–66.

Відносини у сфері встановлення і справляння плати за землю регулюються гл. 35 ЗК України, розд. XIII Податкового кодексу України, Законом України «Про оренду землі», іншими нормативними актами.

Плата за землю здійснюється з метою формування джерела коштів для подальшого фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи тощо.

Податковий кодекс України (ст. 14) закріплює дві форми справляння плати за землю: 1) земельний податок; 2) орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності. *Земельний податок* — це обов'язковий платіж, що справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також з постійних землекористувачів. Виходячи з цього, об'єктами оподаткування є земельні ділянки, які перебувають у власності або у постійному користуванні, а також земельні частки (паї), які перебувають у власності. Слід звернути увагу на те, що власники — держава щодо земель державної власності та територіальні громади щодо земель комунальної власності, земельний податок не сплачують, оскільки вважаються суб'єктами власності, яка забезпечує публічні, суспільні інтереси, отримують бюджетні доходи і не можуть виступати платниками податків. З цього виходить, що платниками земельного податку виступають приватні власники земельних ділянок (юридичні та фізичні особи), а також постійні користувачі, коло яких окреслено відповідно до ст. 92 ЗК України.

Орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності, у свою чергу, визначена як обов'язковий платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою. Характерно, що зазначена орендна плата, на відміну від орендної плати за земельні ділянки приватної власності, справляється виключно у грошовій формі. Підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди такої земельної ділянки, де встановлюються розмір та умови внесення орендної плати.

Розмір плати за землю визначається залежно від якості, площі та місця розташування земельної ділянки, виходячи з нормативної гро-

шової оцінки земельних ділянок і не залежить від результатів господарської діяльності землевласників чи землекористувачів.

Плата за користування надрами справляється у вигляді: 1) *плати за користування надрами для видобування корисних копалин*; 2) *плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин* (розд. XI Податкового кодексу України). Крім того, за видобуток нафти, природного газу та газового конденсату справляється рентна плата, а за видачу спеціальних дозволів на користування надрами сплачується відповідний збір.

Плата справляється за користування надрами в межах території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

Платниками плати за користування надрами для видобування корисних копалин є суб'єкти господарювання, у тому числі громадяни України, іноземці та особи без громадянства, зареєстровані відповідно до закону як підприємці, які набули права користування ділянкою надр на підставі отриманих спеціальних дозволів з метою провадження господарської діяльності з видобування корисних копалин, у тому числі під час геологічного вивчення в межах зазначених у спеціальних дозволах ділянках надр.

Об'єктом плати за користування надрами для видобування корисних копалин по кожній наданій в користування ділянці надр є: а) обсяг видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) або б) обсяг погашених (списаних з обліку гірничодобувного підприємства) у звітному періоді запасів корисних копалин.

Платниками плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, є юридичні та фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які використовують у межах території України ділянки надр для: а) зберігання природного газу, нафти, газоподібних та інших рідких нафтопродуктів; б) витримування виноматеріалів, виробництва і зберігання винопродукції; в) вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин; г) зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів; д) провадження інших видів господарської діяльності.

Об'єктом оподаткування платою в цьому виді користування надрами є фактичний обсяг підземного простору ділянки надр, який використовується для відповідної мети. Ставки плати встановлюються окремо для кожного виду користування надрами залежно від ко-

рисних властивостей надр і ступеня екологічної безпеки під час їх використання.

Окремим видом платежів у сфері надрокористування є *плата (збір) за видачу спеціальних дозволів на користування надрами*. Згідно зі ст. 34 КУпН розмір плати за надання спеціальних дозволів на користування надрами визначається за результатами аукціону. Початкова ціна дозволу розраховується організатором аукціону виходячи з вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовищ або ділянок надр відповідно до Методики, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1374¹. У разі надання дозволу без проведення аукціону справляється збір, який розраховується виходячи з початкової ціни продажу такого дозволу на аукціоні.

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*², які встановлюються Податковим кодексом України (розділи XVI та VIII).

Оподаткуванню підлягає виключно спеціальне водокористування, яким є 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 (ст. 48 ВК України).

Збір за спеціальне використання води є загальнодержавним збором, який справляється за спеціальне: а) використання води водних об'єктів; б) використання води, отриманої від інших водокористувачів; в) використання води без її вилучення з водних об'єктів для потреб гідроенергетики і водного транспорту; г) використання води для потреб рибництва.

Відповідно до ст. 323 Податкового кодексу України платниками збору є водокористувачі — суб'єкти господарювання незалежно від форм власності: юридичні особи, їх філії, відділення, представництва, інші відокремлені підрозділи без утворення юридичної особи (крім бюджетних установ), постійні представництва нерезидентів, а також фізичні особи — підприємці, які використовують воду, отриману шляхом забору води з водних об'єктів (первинні водокористувачі) та/або

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 42. – Ст. 2772.

² Сутність і порядок сплати екологічного податку буде розглянуто далі.

від первинних або інших водокористувачів (вторинні водокористувачі), та використовують воду для потреб гідроенергетики, водного транспорту і рибництва.

Об'єкт оподаткування збором визначається окремо за кожним видом спеціального водокористування. Так, об'єктом оподаткування збором за спеціальне використання води є фактичний обсяг води, який використовують водокористувачі, з урахуванням обсягу втрат води в їх системах водопостачання. Об'єктом оподаткування збором за спеціальне використання води без її вилучення з водних об'єктів є: 1) для потреб гідроенергетики — фактичний обсяг води, що пропускається через турбіни гідроелектростанцій для вироблення електроенергії; 2) для потреб водного транспорту — час використання поверхневих вод вантажним самохідним і несамохідним флотом, що експлуатується (залежно від тоннажності) та пасажирським флотом, що експлуатується (залежно від кількості місць). Об'єктом оподаткування збором за спеціальне використання води для потреб рибництва є фактичний обсяг води, необхідної для поповнення водних об'єктів під час розведення риби та інших водних живих ресурсів.

Окремим різновидом збору за спеціальне водокористування є плата за оренду водних об'єктів. Вона справляється при наданні водних об'єктів водокористувачам, наприклад, для риборозведення, виробництва сільськогосподарської і промислової продукції, а також у лікувальних і оздоровчих цілях. Її розмір визначається у відповідному договорі оренди за угодою сторін.

У сфері спеціального використання рослинного світу законодавством встановлені *збір за спеціальне використання лісових ресурсів та збір за використання природних рослинних ресурсів*.

Відповідно до ЛК України спеціальне використання лісових ресурсів, крім розміщення пасік, є платним і здійснюється за спеціальними дозволами. У порядку спеціального використання можуть здійснюватись такі види використання лісових ресурсів: 1) заготівля деревини; 2) заготівля другорядних лісових матеріалів; 3) здійснення побічних лісових користувань; 4) використання корисних властивостей лісів.

Залежно від виду спеціального використання лісових ресурсів законодавець встановлює і об'єкт оподаткування. Відповідно до ст. 330 Податкового кодексу України об'єктом оподаткування збором за спеціальне використання лісових ресурсів є:

1) деревина, заготовлена в порядку рубок головного користування;

2) деревина, заготовлена під час проведення заходів: а) щодо поліпшення якісного складу лісів, їх оздоровлення, посилення захисних властивостей; б) з розчищення лісових ділянок, вкритих лісовою рослинністю, у зв'язку з будівництвом гідровузлів, трубопроводів, шляхів тощо;

3) другорядні лісові матеріали (заготівля живиці, пнів, лубу та кори, деревної зелені, деревних соків та ін.);

4) побічні лісові користування (заготівля сіна, випасання худоби, заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету та ін.);

5) використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт.

За чинним законодавством платниками збору за спеціальне використання лісових ресурсів є лісокористувачі, до кола яких можуть входити: а) юридичні особи; б) їх філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, що не мають статусу юридичної особи; в) постійні представництва нерезидентів, які отримують доходи з джерел їх походження з України або виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників; г) фізичні особи (крім фізичних осіб, які мають право безоплатно, без видачі спеціального дозволу використовувати лісові ресурси відповідно до лісового законодавства); д) фізичні особи — підприємці. Зазначені суб'єкти мають здійснювати спеціальне використання лісових ресурсів на підставі спеціального дозволу (лісорубного квитка або лісового квитка) або відповідно до умов договору довгострокового тимчасового користування лісами.

Самостійне місце серед платежів у сфері спеціального використання рослинного світу займає *збір за використання природних рослинних ресурсів*, розмір якого має визначатися з урахуванням природних запасів, поширення, цінності, можливості відтворення, продуктивності цих ресурсів. Сплата такого збору закріплена Законом України «Про рослинний світ» (ст. 12), але порядок його справляння та нормативи плати, що мають встановлюватися Кабінетом Міністрів України, на сьогодні ще не визначені.

Збори за спеціальне використання об'єктів тваринного світу встановлюються відповідно до ст. 18 Закону України «Про тваринний світ». Вони справляються за такі види використання: мисливство;

рибальство, включаючи добування водних безхребетних тварин; використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності; добування (придбання) диких тварин з метою їх утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі; використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях у разі їх вилучення з природного середовища з метою отримання прибутку.

Розмір збору за спеціальне використання об'єктів тваринного світу встановлюється залежно від виду тварин, мети та обсягів їх використання, поширення та цінності, з урахуванням місцезнаходження, якості, продуктивності території та інших екологічних та економічних факторів.

Залежно від виду спеціального використання об'єктів тваринного світу справляються: 1) плата за спеціальне використання диких тварин (крім мисливських тварин, рибних запасів, видів тварин, занесених до Червоної книги України); 2) плата за дозволи на добування мисливських тварин (державне мито, сплата вартості ліцензій та відстрільних карток); 3) збір за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів тощо.

Порядок справляння, нарахування та розміри зборів за спеціальне використання об'єктів тваринного світу встановлюється Кабінетом Міністрів України¹.

В окремих випадках спеціальне використання об'єктів тваринного світу може здійснюватись без справляння збору. Зокрема, збір не справляється за спеціальне використання диких тварин у наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях (якщо це не пов'язане з отриманням прибутку); з метою відтворення тваринного світу; порятунку диких тварин, які зазнають лиха; регулювання чисельності диких тварин в інтересах охорони здоров'я населення і відвернення заповідання шкоди довкіллю, господарській та іншій діяльності; а також регулювання чисельності хижих і шкідливих тварин у порядку ведення мисливського і рибного господарства.

¹ Про затвердження Тимчасового порядку справляння плати за спеціальне використання диких тварин [Текст]: Постанова Каб. Міністрів України від 25.01.1996 № 123 // Уряд. кур'єр. — 1996. — 15 лют.; Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів і розмірів збору за спеціальне використання [Текст]: Постанова Каб. Міністрів України від 06.04.1998 № 449 у ред. від 11.05.2011 // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 14. — Ст. 531.

§ 4. Екологічний податок: сутність, суб'єкти та об'єкти

Важливим напрямом застосування економіко-правового впливу на юридичних і фізичних осіб, діяльність яких пов'язана з негативним впливом на довкілля, є запровадження плати за забруднення навколишнього природного середовища та за розміщення відходів. Остання розглядається в екологічному праві як один з ефективних економічних стимулів для природоохоронної діяльності підприємств-природокористувачів.

Необхідно зазначити, що діяльність, яка пов'язана з негативним впливом на навколишнє природне середовище, може бути правомірною лише за умови дотримання відповідними підприємствами та іншими господарюючими суб'єктами передбачених законодавством екологічних та санітарно-гігієнічних нормативів і лімітів скидів та викидів забруднюючих речовин у довкілля. Тому законодавство розрізняє плату за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів у межах встановлених лімітів та плату (у вигляді штрафних санкцій) за ті ж дії при перевищенні нормативів та лімітів.

До введення в дію чинного Податкового кодексу в Україні існувала система зборів за забруднення навколишнього природного середовища на основі базових нормативів та лімітів, загальні засади яких визначалися Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору» від 1 березня 1999 року № 303¹ та іншими нормативними актами.

На сучасному етапі згідно з Податковим кодексом (розд. VIII) плата за забруднення довкілля та розміщення відходів стягується у формі *екологічного податку*, який замінив збір за забруднення навколишнього природного середовища і визначається як загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками, фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів та з фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 1 квітня 2009 року (підп. 14.1.57 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу).

¹ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 9. – С. 89.

Платниками податку можуть бути як юридичні, так і фізичні особи. Причому законодавець за організаційно-правовою формою виділяє таких юридичних осіб: а) суб'єкти господарювання; б) юридичні особи, що не здійснюють господарську (підприємницьку) діяльність; в) бюджетні установи; г) громадські та інші підприємства, установи та організації; д) постійні представництва нерезидентів, включаючи тих, які виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників.

Характерно, що ці суб'єкти мають здійснювати свою діяльність на території України, у межах її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони і негативно впливати на стан довкілля одним із визначених способів. Серед останніх виділяються: 1) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними та пересувними джерелами забруднення; 2) скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; 3) розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини; 4) утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені); 5) тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк.

Слід звернути увагу на те, що юридичні особи можуть бути платниками екологічного податку за усіма переліченими видами забруднення, а фізичні особи (громадяни України, іноземці та особи без громадянства) — виключно за викиди забруднюючих речовин в атмосферу пересувними джерелами забруднення у разі використання ними палива¹.

Податок, що справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин пересувними джерелами забруднення у разі використання палива, утримується і сплачується до бюджету податковими агентами під час реалізації такого палива. До них належать суб'єкти господарювання, які здійснюють оптову або роздрібну торгівлю паливом (крім тих, які реалізують паливо, придбане у зазначених суб'єктів).

Об'єктом та базою оподаткування відповідно є: а) обсяги та види забруднюючих речовин, які викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; б) обсяги та види забруднюючих речовин, які скидаються безпосередньо у водні об'єкти; в) обсяги та види (класи) розміщених відходів, крім обсягів та видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів

¹ Податковий кодекс України: постатейний коментар [Текст] : у 2 ч. / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, О. А. Лукашев та ін. ; за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2011. – Ч. 2. – С. 709.

господарювання; г) обсяги та види палива, реалізованого податковими агентами; д) обсяги та категорія радіоактивних відходів, що утворюються внаслідок господарської діяльності та/або тимчасово зберігаються їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк; е) обсяги електричної енергії, виробленої експлуатуючими організаціями ядерних установок (атомних електростанцій).

Величина ставки екологічного податку залежить від шкідливості та небезпечності (ступеня впливу) для здоров'я населення конкретних забруднюючих речовин.

Законодавець встановлює також випадки, коли екологічний податок не сплачується. Пільги у сплаті екологічного податку закріплені у пп. 240.3–240.5 ст. 240 Податкового кодексу України.

Наприкінці слід зазначити, що сплата екологічного податку (як збору за забруднення довкілля та розміщення відходів) не звільняє юридичних і фізичних осіб від відшкодування збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища та вимог екологічної безпеки.

Контрольні питання

1. Що розуміють під економіко-правовим механізмом природокористування та охорони довкілля?
2. Які основні напрями та складові економіко-правового механізму охорони довкілля?
3. Які функції економіко-правового механізму?
4. Дайте характеристику джерел фінансування екологічних заходів та програм.
5. Що являє собою система фондів охорони навколишнього природного середовища?
6. Які існують види плати за спеціальне природокористування?
7. Які особливості встановлення і справляння плати за землю?
8. Які форми плати за користування надрами?
9. У чому особливості справляння зборів за спеціальне водокористування?
10. За які види спеціального використання лісових ресурсів справляється відповідний збір?
11. Які особливості зборів за спеціальне використання об'єктів тваринного світу?
12. У чому полягає сутність і особливості сплати екологічного податку?

Розділ VIII

Відповідальність за порушення екологічного законодавства

§ 1. Поняття та підстави юридичної відповідальності за екологічні правопорушення

Однією з основних умов ефективної реалізації цілей екологічної політики, досягнення її мети та дотримання екологічного законодавства є встановлення юридичної відповідальності за екологічні правопорушення. У широкому сенсі юридична відповідальність за екологічні правопорушення являє собою різновид соціальної відповідальності фізичних та юридичних осіб, яка полягає у накладанні на них визначених законодавством санкцій за екологічні правопорушення.

У свою чергу, екологічним правопорушенням є протиправне діяння (дії або бездіяльність), що порушує встановлений порядок у сфері охорони навколишнього природного середовища, здійснення природокористування, реалізацію права власності на природні об'єкти, дотримання норм екологічної безпеки та реалізацію екологічних прав та свобод громадян.

Підставами юридичної відповідальності за екологічні правопорушення є насамперед наявність складу екологічного правопорушення та факт такого порушення. Найбільш загальний перелік таких діянь міститься у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема, серед них можна виділити:

– порушення у сфері реалізації екологічних прав та свобод громадян (порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище; відмова від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифіка-

ції відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення);

– порушення норм екологічної безпеки та невиконання заходів щодо попередження негативного впливу на довкілля (порушення вимог законодавства України при проведенні екологічної експертизи, у тому числі подання завідомо неправдивого експертного висновку та невиконання вимог державної екологічної експертизи; фінансування і впровадження у виробництво нових технологій і устаткування без позитивного висновку державної екологічної експертизи; порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; невиконання заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище);

– порушення порядку здійснення природокористування (допущення наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; перевищення лімітів та порушення інших вимог використання природних ресурсів, у тому числі їх самовільне спеціальне використання; порушення порядку здійснення загального та спеціально природокористування природними об'єктами);

– порушення у сфері екологічного управління (невиконання розпоряджень органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, та вчинення опору їх представникам, приниження честі і гідності працівників, які здійснюють контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, посягання на їх життя і здоров'я);

– порушення у сфері здійснення окремих видів діяльності, що впливає на довкілля (порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних, радіоактивних речовин та відходів; порушення природоохоронних вимог під час вчинення діяльності, пов'язаної з використанням генетично модифікованих організмів; порушення порядку здійснення підприємствами, установами, організаціями діяльності, що впливає на довкілля та здоров'я населення);

– порушення законодавства про особливо цінні території та об'єкти (невиконання 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).

Вказаний перелік екологічних правопорушень не є вичерпним, а екологічним законодавством України може бути встановлено відповідальність і за інші порушення у цій сфері.

§ 2. Особливості юридичної відповідальності в екологічному законодавстві

Основною особливістю екологічних правопорушень є їх об'єкт та предмет. Об'єктом екологічних правопорушень є суспільні відносини, що виникають в екологічній сфері у процесі реалізації права власності на природні об'єкти, здійснення природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. У теоретичній літературі для комплексної характеристики об'єкта екологічного правопорушення використовується ще поняття екологічний правопорядок, яке органічно вбирає у себе всі перелічені складові.

Предметом екологічних правопорушень (основним, додатковим, факультативним) завжди виступають довкілля в цілому, конкретні природні об'єкти, порядок управління у цій сфері, здоров'я населення в частині впливу на нього негативних факторів антропогеннозміненого навколишнього середовища. Особливістю предмета екологічних правопорушень є й те, що природні об'єкти повинні перебувати у нерозривному зв'язку із навколишнім середовищем.

Екологічні правопорушення можна класифікувати за багатьма критеріями:

1. За видами юридичної відповідальності та характером санкцій:
 - екологічні дисциплінарні проступки;
 - цивільно-правові правопорушення в екологічній сфері;
 - екологічні адміністративні проступки;
 - екологічні злочини.
2. За суб'єктом складом:
 - екологічні правопорушення, що здійснюються фізичними особами;
 - екологічні правопорушення, що здійснюються особами зі спеціальним статусом (посадовими, службовими особами тощо);

– екологічні правопорушення, що здійснюються юридичними особами.

3. За об'єктом правопорушення:

- порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- земельні правопорушення;
- водні правопорушення;
- гірничі (надрові) правопорушення;
- фауністичні правопорушення;
- порушення лісового законодавства та флористичного законодавства;
- правопорушення у сфері охорони атмосферного повітря;
- правопорушення у сфері особливо цінних територій та об'єктів;
- правопорушення у сфері поводження з небезпечними речовинами та відходами.

До основних функцій юридичної відповідальності за екологічні правопорушення належать:

1) каральна, яка полягає в накладанні на порушника негативних наслідків вчиненого ним діяння, у частині накладання на нього стягнення, тимчасового обмеження його екологічних прав та покладання на нього обов'язків;

2) компенсаційна, яка полягає у відновленні стану, що існував до вчинення екологічного правопорушення, а також у випадку неможливості його повернення отриманні фінансових коштів для проведення рекультивацийних, відновлювальних заходів;

3) виховна функція, яка реалізується через формування у свідомості особи знань щодо екологічних норм, стандартів екологічної поведінки та екологічної правосвідомості;

4) превентивно-інформаційна функція, яка полягає у створенні системи, за якої виконання екологічного законодавства базується на застосуванні системи переконань, формуванні умов, коли екологоруївни діяльність стає неприйнятною або економічно не вигідною.

Таким чином, завданням юридичної відповідальності за екологічні правопорушення є забезпечення попередження вчинення особою порушень в екологічній сфері, покладення негативних наслідків на осіб, винних у їх порушенні, а також забезпечення охорони довкілля та збереження його окремих компонентів.

§ 3. Види юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», іншими природоохоронними та природоресурсними законами передбачено, що порушення екологічного законодавства тягне за собою встановлену дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність.

Дисциплінарна відповідальність являє собою відповідальність працівника перед роботодавцем або уповноваженою ним особою за невиконання або неналежне виконання своїх трудових обов'язків. Таким чином, щодо працівників, до посадових обов'язків яких віднесено виконання тих чи інших функцій в екологічній сфері, за їх невиконання може бути застосовано дисциплінарну екологічну відповідальність. Наприклад, за результатами перевірки підприємства, установи, організації органами екологічного управління, які виявили порушення, роботодавець має право застосувати дисциплінарні стягнення з працівників, з вини яких відбулись вказані порушення. Накладення дисциплінарних стягнень може мати місце у випадку порушення працівниками правил щодо зберігання, складування небезпечних речовин, поводження з відходами, недотримання екологічних вимог у своїй діяльності.

Трудовим законодавством передбачено, що за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення, як догана або звільнення. Разом з тим стосовно працівників, трудові відносини яких регулюються спеціальним законодавством, статутами і положеннями про дисципліну, можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення.

Крім того, у рамках дисциплінарної відповідальності працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків. Вказана шкода компенсується за умови, якщо вона заподіяна підприємству, установі, організації протиправними діями (бездіяльністю) працівника, незалежно від притягнення працівника до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності, як правило, у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше середнього місячного заробітку (обмежена матеріальна відповідальність). Трудо-

вим законодавством передбачено випадки повної матеріальної відповідальності, наприклад, за заподіяння шкоди працівником, що перебував у нетверезому стані.

Відшкодування шкоди та збитків, завданих внаслідок вчинення екологічних правопорушень, відбувається в процесі застосування **цивільно-правової (майнової) відповідальності**, яка полягає у відшкодуванні конкретної майнової шкоди, викликаної протиправним порушенням чужих суб'єктивних цивільних прав або чужих благ.

Загальні засади застосування цивільно-правової відповідальності визначені в ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» («Особливості застосування цивільної відповідальності»), якою передбачено, що шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі.

Однією з основних проблем, що виникає в процесі компенсації, що підлягає відшкодуванню внаслідок вчинення екологічного правопорушення, є проблема визначення її розміру. Так, економічна та екологічна оцінка вартості природних об'єктів не завжди збігаються та можуть диференціюватись залежно від регіональних, природно-кліматичних умов, характеру економічних відносин, що домінують на певній території, співвідношення попиту та пропозиції тощо.

Зважаючи на вказану проблему в екологічній сфері сформована ціла система способів обчислення шкоди, заподіяної екологічним правопорушенням. Зокрема, у теоретичній літературі виділяють такі способи:

- таксовий;
- нормативний;
- розрахунковий;
- витратний.

Таксовий спосіб обчислення шкоди, заподіяної екологічним правопорушенням, є одним із найпоширеніших способів обрахування шкоди, завданої в процесі порушення права природокористування. Такси розробляються уповноваженими суб'єктами і фактично являють собою грошове вираження вартості окремих природних об'єктів, яка враховує всі необхідні витрати, пов'язані із відновленням порушених природних об'єктів, їх поширеність, унікальність, екологічну та економічну цінність.

Такси затверджуються Кабінетом Міністрів України або спеціально уповноваженими державними органами в екологічній або інших сферах.

Нормативний спосіб обчислення шкоди полягає у застосуванні у випадку порушення екологічного законодавства підвищених (кратних) сум за природокористування порівняно зі сплатою екологічного податку. У цьому випадку за основу беруться встановлені законодавством розміри зборів та застосовуються відповідні коефіцієнти. Так, наприклад, Податковим кодексом України чітко регламентовано питання обрахування та сплати збору за спеціальне використання води, визначено коло його платників, а також його ставки. Цим же Кодексом передбачено, що у разі відсутності у водокористувача дозволу на спеціальне водокористування із встановленими в ньому лімітами або понадлімітного використання води, збір обчислюється і сплачується у *п'ятикратному розмірі*.

Розрахунковий спосіб обчислення шкоди являє собою складну систему формульних розрахунків із багатьма факторами, що можуть варіюватись та уточнюватись коефіцієнтами. Цей спосіб орієнтований на оцінку шкоди, завданої внаслідок порушень екологічного законодавства, з метою отримання коштів на проведення відновлювальних заходів із врахуванням зниження показників природних об'єктів. Методики вказаних розрахунків затверджуються наказами Мінприроди.

Витратний спосіб обчислення шкоди є подібним до розрахункового способу, але може застосовуватись і у випадках, коли необхідно оцінити втрати, пов'язані із вилученням об'єктів із господарського обігу, зміну їх цільового призначення, компенсацією (втратах) власникам і користувачам природних об'єктів. Таким чином, витратний спосіб застосовується і у випадках, коли неправомірних діянь, внаслідок яких відбуваються економіко-господарські втрати від використання природних об'єктів, фактично немає.

Характеризуючи цивільно-правову відповідальність, слід також пам'ятати, що у випадку відсутності спеціальних екологічних норм розрахунки шкоди можуть проводитись на підставі загальних положень цивільного законодавства. Особливе значення ці положення мають при визначенні особливостей цивільно-правової відповідальності осіб, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, які зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих.

Адміністративна відповідальність є найбільш поширеним видом юридичної відповідальності в екологічному праві, оскільки саме в її межах відбувається реагування держави на порушення встанов-

лених правових норм, приписів, правил та норм поведінки суб'єктів правовідносин в Україні. Унаслідок цього її можна вважати одним із найбільш ефективних засобів впливу на правопорушників. Ефективність адміністративної відповідальності обумовлена декількома чинниками. Як найважливіші дослідники виділяють: адміністративні стягнення — внаслідок незначної суспільної небезпеки діянь, які мають менш суворий (порівняно з кримінальними) характер; адміністративна відповідальність — застосовується до надзвичайно широкого кола суспільних відносин; спрощені, у більшості випадків поза судові, процедури притягнення до відповідальності — дозволяють оперативно реагувати на правопорушення.

Основна маса адміністративних екологічних правопорушень передбачена КУпАП. Окремі екологічні правопорушення містяться у таких його главах: «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення» (гл. 5), «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність» (гл. 6), «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» (гл. 7). Разом з тим адміністративні правопорушення в екологічній сфері можуть бути передбачені й іншими законодавчими актами. Так, окрема група норм щодо адміністративних правопорушень та порядку накладення адміністративних стягнень за них міститься у Законі України «Про виключну морську (економічну) зону України».

Притягнення до адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення здійснюється на загальних засадах з урахуванням особливостей об'єкта посягання.

Найсуровішим видом відповідальності, що застосовується за екологічні правопорушення, є **кримінальна відповідальність**. Суспільно небезпечні діяння, що є злочинами, та покарання, що застосовуються до осіб, які їх вчинили, визначаються виключно КК України, завданням якого є правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам.

Підставою для кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину. Слід зауважити, що в чинному КК України вперше було виокремлено злочини, родовим об'єктом яких були відносини в галузі охорони на-

вколишнього природного середовища, здійснення природокористування та забезпечення екологічної безпеки, шляхом їх концентрації в окремому розділі КК України — розд. VIII «Злочини проти довкілля». Ще одним підтвердженням важливості врахування екологічної складової та підвищення захищеності довкілля є виокремлення у розд. XX «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» ст. 441 «Екоцид», під яким розуміється масове знищення рослинного або тваринного світу, отруєння атмосфери або водних ресурсів, а також вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу.

Характеризуючи кримінальну відповідальність за екологічні правопорушення, перш за все необхідно наголосити, що вона відповідає всім вимогам, зазначеним у КК України. З урахуванням вимог екологічного законодавства злочини проти довкілля можна визначити як суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), що посягає на суспільні правовідносини у сфері охорони та використання довкілля, забезпечення екологічної безпеки, завдає або може завдати шкоди довкіллю та/або здоров'ю людини.

Злочини проти довкілля можна поділити на певні групи:

1. Злочини у сфері охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. До них, зокрема, відносять: 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); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253).

2. Злочини у сфері природокористування становлять найбільшу групу, яку можна внутрішньо диференціювати залежно від об'єкта посягання. До них відносять: 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); безгосподарське використання земель (ст. 254); 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); знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу (ст. 245); незаконна порубка лісу (ст. 246); порушення законодавства про захист рослин (ст. 247); порушення правил охорони або використання надр (ст. 240);

порушення законодавства про континентальний шельф України (ст. 244); порушення правил охорони вод (ст. 242); забруднення моря (ст. 243); забруднення атмосферного повітря (ст. 241); умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252).

3. Екологічні злочини проти людства. Ця група містить лише одну статтю «Екоцид» (ст. 441), однак проігнорувати її не можна, оскільки поряд з основним об'єктом злочинного посягання — екологічною безпекою людства виступає такий об'єкт — безпека довкілля як середовища її проживання та функціонування; такий злочин характеризується значними наслідками та територією поширення.

Оскільки злочини проти довкілля є більш небезпечними порівняно із адміністративними правопорушеннями, то надзвичайно велике значення мають наслідки цих діянь. Так, злочинам проти довкілля притаманні істотна шкода, тяжкі наслідки, загибель людей, створення небезпеки для життя і здоров'я людей, можливість спричинення екологічної катастрофи. Тлумачення зазначених наслідків, а також характеристика основних проблем, що виникають у процесі притягнення осіб до кримінальної відповідальності за порушення екологічного законодавства, міститься у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля».

При притягненні до кримінальної відповідальності у порушника підлягають вилученню незаконно добута продукція (звірі, птахи, риба, деревина, хутра, корисні копалини тощо). Якщо ж незаконно добута продукція не була вилучена, а використана чи реалізована самим правопорушником або стала непридатною, її вартість підлягає стягненню з порушника у повному обсязі.

При притягненні до відповідальності за злочини проти довкілля підлягають конфіскації й належні винним особам знаряддя злочину (предмети чи технічні засоби, які умисно використовувалися їх власником чи співучасниками злочину для незаконного полювання, рибальства, порубки дерев тощо, а також для полегшення вчинення зазначених дій: рушниця, вибухівка, рибальські сіті, транспортні засоби (останні можуть бути визнані знаряддям злочину не тільки тоді, коли вони використовувалися безпосередньо у процесі полювання чи рибальства, а й коли без їх використання вчинення злочину було б неможливим чи надто складним)).

Контрольні питання

1. Укажіть основні підстави юридичної відповідальності за екологічне правопорушення.
2. Зазначте, що є предметом екологічного правопорушення.
3. Дайте класифікацію за різними критеріями екологічного правопорушення.
4. Охарактеризуйте види юридичної відповідальності.
5. Яким є порядок обчислення шкоди, заподіяної екологічним правопорушенням?

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ IX

Правове регулювання використання та охорони земель

§ 1. Земля як об'єкт еколого-правових відносин

Вихідною ідеєю земельного права, що характеризується вищою імперативністю, є принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва (п. «а» ст. 5 ЗК України¹). Між тим земля, як зазначає М. В. Шульга, — категорія еколого-економічна, під час характеристики якої потрібно враховувати, що її природне походження та функціонування здійснюються за об'єктивними, такими, що не змінюються волею людини, законами природи. Вона є частиною єдиного природного комплексу, від стану якого залежить благополуччя кожної людини та суспільства в цілому. У зв'язку із цим, розглядаючи землю як специфічний та відносно самостійний об'єкт природи, необхідно виокремити екологічний фактор, яким вона характеризується². Отже, виникає необхідність розгляду землі як об'єкта еколого-правових відносин.

Суспільні відносини в галузі охорони та використання земель регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року (далі — Закон)³, а також по-ресурсовим законодавством. Земельні відносини, що виникають при

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

² Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. — Харьков : Консум, 1998. — С. 12.

³ Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються ЗК України, а також нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать цьому Кодексу.

Відповідно до ст. 5 Закону державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період, серед яких виокремлюється і земля. Стаття оперує поняттями природних об'єктів і природних ресурсів. Під першими розуміють складову частину навколишнього природного середовища, відмінну від продуктів людської праці природним характером свого походження, відсутністю вартості як сукупності затрат суспільно необхідної праці, станом в екологічній системі природи. Вони виконують екологічну, економічну, культурно-оздоровчу функції. Природні ресурси в широкому розумінні — це всі природні блага, призначені для задоволення екологічних, економічних, культурно-оздоровчих потреб людини та суспільства; у вузькому — природні джерела задоволення потреб матеріального виробництва¹.

Земельні ресурси — сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві (ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року²).

Земля є важливим природним об'єктом, який має свою специфіку. Серед її характерних ознак можна виокремити обмеженість, незамінність, локалізованість та неможливість перенесення у просторі тощо. Однією з найважливіших властивостей землі є її родючість, завдяки чому вона активно використовується в сільському господарстві. Із нею органічно пов'язані всі інші об'єкти навколишнього природного середовища: води, надра, ліси, тваринний та рослинний світ. «Неможливо уявити ситуацію, за якої доречно було б говорити про водні об'єкти та рослинний світ як природні об'єкти у відриві від землі... Виокремлені з природного стану, названі об'єкти природи перетворюються на звичайні товарно-матеріальні цінності³. Функції землі як об'єкта при-

¹ Петров, В. В. Экологическое право России [Текст] : учеб. для вузов / В. В. Петров. — М. : Изд-во БЕК, 1995. — С. 544–545.

² Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

³ Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. — Харьков : Консум, 1998. — С. 13.

роди детально розглянуті М. В. Шульгою¹. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 1 ЗК України).

До земель України належать усі землі в межах її території, у тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним призначенням поділяються на категорії (ст. 18 ЗК України). Земельне законодавство України виокремлює дев'ять категорій земель (ст. 19 ЗК України). Як об'єкт використання та охорони земля може мати різне господарське, економічне призначення, від якого значною мірою залежатиме правовий режим земель² та поведінка людей щодо їх використання. Земля є нерухомим об'єктом.

Законодавче визначення дефініції «земля» міститься у ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року, згідно з яким — це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею. ГОСТ 26640-85³ містить дещо інше поняття, а саме: «земля — найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, є основним засобом виробництва у сільському та лісовому господарстві, а також просторовою базою для розміщення підприємств і організацій усіх галузей народного господарства».

Серед доктринальних підходів до визначення землі слід зазначити позицію В. В. Носіка. На його думку, в юридичному значенні земля (як об'єкт права власності Українського народу) — це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням

¹ Екологічне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — С. 159.

² Правовий режим земель — це встановлений нормами і заснований на принципах земельного права порядок регулювання можливої чи належної поведінки фізичних або юридичних осіб стосовно землі як специфічного об'єкта еколого-земельних відносин, спрямований на: 1) забезпечення ефективного використання, відновлення, управління й охорони земель усіх категорій за цільовим призначенням; 2) рівноправного розвитку всіх форм власності на землю; 3) збереження і поліпшення родючості ґрунтів; 4) підтримання безпечного для людини стану навколишнього природного середовища тощо.

³ Постанова Держстандарту СРСР від 28.10.1985 № 3453.

економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народові на праві власності, і є національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави¹.

Поряд із поняттям земля у ч. 1 ст. 79 ЗК України визначається поняття *земельної ділянки, як частини земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами*. Стаття містить ряд ознак земельної ділянки. Такими ознаками є: 1) земельна ділянка — це частина земної поверхні, до складу якої, за загальним правилом, не входять інші природні ресурси, а також будівлі і споруди, що можуть бути на ній розташовані; 2) земельна ділянка — це частина земної поверхні, яка відмежована від решти земної поверхні визначеними у встановленому порядку межами; 3) земельна ділянка — це частина земної поверхні з певним місцем розташування; 4) земельна ділянка — це частина земної поверхні з визначеними щодо неї правами².

Законодавче визначення земельної ділянки деталізується й уточнюється представниками правової думки. На думку В. І. Андрейцева, «в юридичному значенні земельна ділянка може розглядатися як територіально-просторова, індивідуально визначена та юридично відособлена поверхнева частина (включаючи ґрунтовий покрив) відповідної категорії земель, межі якої встановлені на місцевості і зафіксовані у земельно-правових документах, що посвідчують її приналежність на підставі відповідного юридичного титулу власникам чи користувачам для цільового використання як операційної бази, засобу, умови та джерела життєдіяльності та задоволення матеріальних, соціальних, екологічних, духовних та інших потреб та інтересів особи»³. У науці земельного права та законодавстві панує єдність у тому, що поняття «земельна ділянка» та «земля» співвідносяться як частина та ціле. Земельна ділянка, маючи всі родові ознаки землі, має додаткову видову ознаку — установлені межі⁴.

Отже, земельне законодавство України повинно враховувати особливості землі як екологічного компонента навколишнього природного

¹ Носік, В. В. Право власності на землю Українського народу [Текст] : монографія / В. В. Носік. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 496.

² Кулинич, П. Ф. Земельна ділянка як об'єкт правових відносин: поняття, ознаки, види [Текст] / П. Ф. Кулинич // Часоп. Київ. ун-ту права. — 2010. — № 3. — С. 217.

³ Андрейцев, В. І. Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України [Текст] / В. І. Андрейцев // Наук.-практ. коментар. — 2002. — № 2. — С. 16–17.

⁴ Мірошніченко, А. М. Земельне право України [Текст] : навч. посіб. / А. М. Мірошніченко. — К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2007. — С. 141.

середовища (природного об'єкта), як природного ресурсу та територіального базису і як основного засобу виробництва. Поки що нормативного закріплення ця теза в Україні не отримала, хоча світова законодавча практика знайома з подібним прецедентом. Так, Земельний кодекс Російської Федерації від 25 жовтня 2001 року виокремлює серед об'єктів земельних відносин землю як природний об'єкт і як природний ресурс (ст. 6).

§ 2. Правові основи землекористування в Україні

Основну сентенцію права природокористування в Україні утворює принцип, за яким кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності Українського народу, відповідно до закону. Законодавчою основою цього права є норми Конституції України (ст. 13) та ЦК України (ч. 3 ст. 324)¹. Серед об'єктів природокористування окреме місце займає земля, що визначає самостійний вид природокористування — землекористування.

Інститут права землекористування є похідним від інституту права власності на землю в Україні. Звичайно, приватизація земель, поступове формування ринку землі та законодавче закріплення форм власності на земельні ділянки у нашій країні дещо зменшили сферу застосування права землекористування, але воно і досить залишається актуальним. Втілення землекористування виступає юридичною формою реалізації конкретних інтересів землекористувачів та власників земельних ділянок, а також деякою мірою інтересів держави як власника значної частини земель².

Із 1 січня 2013 року у державній власності перебувають: а) розташовані в межах населених пунктів земельні ділянки: на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності, які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; які належать до земель оборони; б) земельні ділянки, що використовуються

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

² Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. – Харьков : Консум, 1998. – С. 115.

Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; в) землі зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; г) усі інші землі, розташовані за межами населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади; які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій. Розпорядження землями державної власності здійснюють: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Як суб'єкти публічного права вони здійснюють тільки розпорядження землями, що перебувають у державній власності. Правомочності володіння та користування землями здійснює суб'єкт, який має право землекористування.

В об'єктивному сенсі право землекористування розуміють як правовий інститут, що охоплює сукупність еколого-земельних правових норм, які регулюють суспільні відносини з приводу користування земельними ресурсами. Право землекористування в суб'єктивному сенсі є сукупністю правомочностей (володіння та користування) суб'єкта користування земельною ділянкою.

Право землекористування як один з важливих правових інститутів ґрунтується на фундаментальних положеннях, що знайшли своє закріплення в Конституції України, законах України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», ЗК України тощо. Земельне законодавство базується на ряді принципів, особливої уваги серед яких заслуговує принцип забезпечення раціонального використання та охорони земель. Він об'єднує у собі дві основні складові: екологічну складову та економічну складову.

Екологічна складова полягає у головному значенні екологічної суті землі; екологізації технологій у сільському господарстві, промисловості, енергетиці та на транспорті. Екологічна складова виявляє свою значущість під час користування землями сільськогосподарського призначення, оскільки отримання максимального економічного ефекту буде неможливим, якщо ґрунти стануть непридатними до використання. У зв'язку із цим для землекористувачів законодавством встановлено ряд обов'язків (пп. «а», «г» ст. 96 ЗК України) та певні правила. Так,

земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, загальною площею більш як 100 гектарів, використовуються відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель (ч. 4 ст. 22; п. 18 розд. X ЗК України).

Економічна складова означає досягнення максимальної ефективності використання земельних ресурсів при існуючому рівні розвитку техніки та технології.

Слід зауважити, що в доктрині земельного та екологічного права йде дискусія щодо доцільності застосування такого принципу в сучасних умовах і пошуку нової концепції правового регулювання користування землями. На даному історичному етапі такою концепцією має стати концепція сталого розвитку, що визнана на міжнародному рівні. Основна ідея її — прогрес людства має здійснюватися так, щоб задовольняти потреби нинішнього покоління і при цьому не ставити під загрозу задоволення потреб прийдешніх поколінь¹. Тобто додається соціальна складова.

Землекористування в Україні також базується на принципі використання земельних ділянок за основним цільовим призначенням. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року² цільове призначення земельної ділянки — використання її за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку. Невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням законодавець визначає як 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, у тому числі в оренду, а також недодержання режиму використання земельної ділянки або її частини в разі встановлення обмежень (обтяжень) (ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року)³. Невиконання

¹ Даниленко, Б. В. Еколого-правове забезпечення сталого сільськогосподарського землекористування [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Б. В. Даниленко. — Х., 2012. — С. 8.

² Офіц. вісн. України. — 2003. — № 25. — Ст. 1178.

³ Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

вимог щодо використання земель за цільовим призначенням є підставою для примусового припинення прав на земельну ділянку, яке здійснюється в судовому порядку (ст. 143 ЗК України).

Загальновизнаних класифікацій правових титулів землекористування існує багато, але законодавчо закріплених три види: постійне, орендне та концесійне. Поряд із ними можна ще виокремити користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) і право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій); земельний сервітут — право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками), законодавче регулювання яких передбачено у ЗК України (глави 16 та 16-1).

Відповідно до ст. 92 ЗК України *право постійного користування* — це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, без встановлення строку. Незважаючи на те, що це право на законодавчому рівні визначається терміном «користування», його зміст охоплює також правомочність володіння земельною ділянкою. Право постійного користування є речовим правом постійного, первинного, виключного характеру із обмеженим суб'єктно-об'єктним складом, оскільки об'єктом виступають лише земельні ділянки державної або комунальної власності, а суб'єктом можуть бути: а) підприємства, установи, організації, що належать до державної та комунальної власності; б) громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи, організації; в) релігійні організації України, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності; г) публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування, утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» (ч. 2 ст. 92 ЗК України). Існуюче зараз право постійного користування інших суб'єктів, яке виникло до набрання чинності ЗК України від 25 жовтня 2001 року, зберігається, а вимога щодо переоформлення такими суб'єктами права постійного користування на право власності чи оренди земельної ділянки (п. 6 розд. X «Перехідних положень» ЗК України) визнана Рішенням Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 такою, що не відповідає вимогам Конституції України.

Порядок надання в постійне користування земельних ділянок для здійснення господарської діяльності знайшов своє закріплення в ст. 123 ЗК України. Відповідно до цієї статті надання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування здійснюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування. Рішення зазначених органів приймаються на підставі проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у разі надання земельної ділянки із зміною її цільового призначення; формування нових земельних ділянок. Надання у користування земельної ділянки в інших випадках здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо складення документа, що посвідчує право користування земельною ділянкою. Умови та строки розроблення проектів відведення земельних ділянок визначаються договором, що укладається між замовником та виконавцем цих робіт відповідно до типового договору, форма якого, а також нормативи та строки розробки проектів відведення земельних ділянок визначаються Кабінетом Міністрів України.

Юридичне значення права постійного землекористування полягає в тому, що воно виключає можливість виникнення так званої «подвійної» власності держави або територіальних громад та їх підприємств, установ й організацій. Збереження інституту права постійного землекористування формує систему земельних відносин, у якій держава чи територіальні громади є власниками землі, а їх підприємства, установи й організації — постійними користувачами земельних ділянок¹.

Право оренди земельної ділянки — це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності (ст. 93 ЗК України).

За юридичною природою договір оренди землі є різновидом договору майнового найму, а також консенсуальним (вважається укладеним з моменту досягнення сторонами згоди у належній формі), оплатним, двостороннім та строковим.

Об'єктами оренди є земельні ділянки, що перебувають у власності громадян, юридичних осіб, комунальній або державній власності (ст. 3 Закону України «Про оренду земель»).

¹ Право собственности на землю и право землепользования в Украине [Текст] : науч.-практ. пособие. — Киев : Истина, 2004. — С. 51.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про оренду земель» орендодавцями земельних ділянок є громадяни та юридичні особи, у власності яких перебувають земельні ділянки, або уповноважені ними особи. Орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, є сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом. Орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у спільній власності територіальних громад, є районні, обласні ради та Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом. Орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у державній власності, є органи виконавчої влади, які відповідно до закону передають земельні ділянки у власність або користування. Орендарями ж земельних ділянок є юридичні або фізичні особи, яким на підставі договору оренди належить право володіння і користування земельною ділянкою. Право оренди земельної ділянки виникає з моменту державної реєстрації цих прав (ст. 125 ЗК України).

До істотних умов договору оренди землі чинне законодавство відносить: 1) об'єкт оренди (кадастровий номер, місце розташування та розмір земельної ділянки); 2) строк дії договору оренди (короткострокова оренда — не більше 5 років, довгострокова оренда — не більше 50 років — ч. 3 ст. 93 ЗК України); 3) орендну плату із зазначенням її розміру, індексації, форм платежу, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату; 4) умови використання та цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду; 5) умови збереження стану об'єкта оренди; 6) умови і строки передачі земельної ділянки орендарю; 7) умови повернення земельної ділянки орендодавцеві; 8) існуючі обмеження (обтяження) щодо використання земельної ділянки; 9) визначення сторони, яка несе ризик випадкового пошкодження або знищення об'єкта оренди чи його частини; 10) відповідальність сторін; 11) умови передачі у заставу та внесення до статутного фонду права оренди земельної ділянки. Відсутність у договорі оренди землі однієї з істотних умов, передбачених ст. 15 Закону України «Про оренду землі», а також порушення вимог статей 4–6, 11, 17, 19 цього Закону є підставою для відмови в державній реєстрації договору оренди, а також для визнання договору недійсним відповідно до закону. Порядок передачі земельних ділянок в оренду врегульовано ст. 124 ЗК України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про концесії» від 16 липня 1999 року¹ *концесія — це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику.*

Для здійснення концесійної діяльності концесіонеру надаються в оренду земельні ділянки у порядку, встановленому ЗК України (ст. 94). Види господарської діяльності, для яких можуть надаватися земельні ділянки у концесію, визначаються законом. Концесійне землекористування характеризується рядом ознак: по-перше, суб'єктом концесійного землекористування виступає: а) *концесіонер* — суб'єкт підприємницької діяльності, який відповідно до Закону України «Про концесії» на підставі договору отримав концесію. На стороні концесіонера можуть виступати декілька осіб; б) *концесіодавець* — орган виконавчої влади або відповідний орган місцевого самоврядування, уповноважений відповідно Кабінетом Міністрів України чи органами місцевого самоврядування на укладення концесійного договору. По-друге, об'єктом концесійного договору може бути земельна ділянка лише державної чи комунальної форми власності. По-третє, концесійна діяльність, у тому числі з використанням земельних ділянок, здійснюється з метою забезпечення суспільних потреб.

Перелік прав та обов'язків землекористувачів знайшов своє відображення в статтях 95, 96 ЗК України.

§ 3. Правова охорона земель та ґрунтів

Стан земельних ресурсів України близький до критичного. За період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, а й загострилася. Серед земель України найбільшу територію займають землі сільськогоспо-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 41. — Ст. 372.

дарського призначення (71 %), 78 % з яких є ріллею. На всій території поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 % території), забруднення (близько 20 % території), підтоплення (близько 12 % території). Зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 тонни на 1 гектар¹.

Правове регулювання у сфері охорони земель здійснюється відповідно до Конституції України, ЗК України, законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та інших нормативно-правових актів.

Взагалі термін «охорона» в тлумачному словнику визначається як «оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху; забезпечувати, гарантувати недоторканність кого-, чого-небудь; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди»².

У ЗК України питанню охорони земель присвячений окремий розділ, що розкриває поняття, завдання та порядок охорони земель. Так, відповідно до ст. 162 ЗК України *«охорона земель — це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання неогрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення»*. Аналогічне визначення (з незначними редакційними відмінностями) міститься у ст. 1 Закону України «Про охорону земель». Аналіз дефініції «охорона земель» дає підстави стверджувати, що зазначена норма не містить детальної регламентації охорони всіх категорій земель. Як зазначає М. О. Фролов, це тлумачення зорієнтоване перш за все на охорону земель сільськогосподарського призначення, а правові засади охорони інших категорій (несільськогосподарських земель) визначає досить побіжно й поверхово³.

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України до 2020 року [Текст] : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. : Перун, 2005. — С. 870.

³ Фролов, М. О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства [Текст] / М. О. Фролов // Вісн. Хмельн. ін-ту регіон. упр. та права. — 2002. — № 3. — С. 73–79.

При цьому слід мати на увазі, що різна роль землі в окремих галузях народного господарства обумовлює особливості їх правового режиму, а він, у свою чергу, обумовлює специфіку охорони цих земель чи їх використання. Окрім того, потрібно враховувати, що використання земель для різних цілей, по-перше, зумовлює вплив на них різних факторів, а по-друге, є причиною пред'явлення до них певних вимог. Як наслідок, із наведеного випливає, що ЗК України у питанні охорони земель окремих категорій обмежується загальними положеннями.

У Постанові Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 року за № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ»² зазначено, що всі землі України перебувають під **особливою охороною держави**. У цьому контексті постає питання саме про особливість охорони, у чому вона полягає. Термін «особлива» означає таке, що чимось вирізняється з-поміж інших, не така, як інші, не схожа на інші; незвичайна, виняткова. Тобто така охорона повинна характеризуватися більшою, ніж звичайно, мірою свого вияву. Наведене у Постанові словосполучення «особлива охорона держави» полягає в забезпеченні раціонального використання земельних ресурсів, збереженні й відтворенні родючості ґрунтів, захисті їх від псування і забруднення, реалізації громадянами, юридичними особами та державою їхніх прав власності та землекористування відповідно до закону. Вважаємо, що зазначене визначення розкриває зміст «охорони держави», а поняття «особливої охорони держави» потребує подальшого розроблення та закріплення на законодавчому рівні.

Окрім того, законодавством створено вичерпний перелік земель, що віднесені до особливо цінних (ст. 150 ЗК України). А саме: а) у складі земель сільськогосподарського призначення: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття; б) торфовища з глибиною заляган-

¹ Ерофеев, Б. В. Земельное право России [Текст] : учебник / Б. В. Ерофеев ; отв. ред. Н. И. Краснов. – 9-е изд., перераб. – М. : Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 6. – Ст. 22.

ня торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини; в) землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів; г) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення. Погодження матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, провадиться Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад.

Зміна цільового призначення особливо цінних земель допускається лише для розміщення на них об'єктів загальнодержавного значення, доріг, ліній електропередачі та зв'язку, трубопроводів, осушувальних і зрошувальних каналів, геодезичних пунктів, житла, об'єктів соціально-культурного призначення, об'єктів, пов'язаних з видобуванням корисних копалин, нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією, а також у разі відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, віднесення земель, зазначених у пп. «а» і «б» ч. 1 ст. 150 цього Кодексу, до земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель історико-культурного призначення. Віднесення особливо цінних земель державної чи комунальної власності, визначених у пп. «а» і «б» ч. 1 ст. 150 ЗК України, до земель інших категорій здійснюється за погодженням з Верховною Радою України. Погодження матеріалів місця розташування об'єкта, що передбачається розмістити на земельній ділянці особливо цінних земель державної чи комунальної власності із зміною її цільового призначення, здійснюється за погодженням з Верховною Радою України в порядку, визначеному ст. 151 ЗК України. Зміна цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісгосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності, здійснюється за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Порядок погодження питань, пов'язаних з викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності урегульовано ст. 151 ЗК України.

Зміст охорони земель розтлумачується ст. 164 ЗК України, і включає: а) обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; б) захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагар-

ників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; в) захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; г) збереження природних водно-болотних угідь; д) попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; е) консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

Важливими заходами охорони земель є стандартизація та нормування. Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів 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. У галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються такі нормативи: а) оптимального співвідношення земельних угідь; б) якісного стану ґрунтів; в) гранично допустимого забруднення ґрунтів; г) показники деградації земель та ґрунтів. Порядок розробки, введення в дію екологічних стандартів, технічних регламентів здійснюється відповідно до вимог Закону України від 17 травня 2001 року «Про стандартизацію»¹.

Завданнями охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель. «Слід зазначити, що землі — це невідтворювальний об'єкт природи. Тому мова йде про їхні якісні характеристики, які можуть поліпшуватися чи погіршуватися. Екологічна ж цінність якостей земель важливу роль відіграє щодо земель природоохоронного, рекреаційного та іншого призначення»². Якісними показниками характеризуються *ґрунти* — *природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості — родючості* (ст. 1 Закону України «Про охорону земель»). Під охороною ґрунтів слід розуміти систему правових, організаційних, технологічних та інших

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 31. — Ст. 145.

² Екологічне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. виш. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — С. 164–165.

заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпеченням екологічної безпеки довкілля (ст. 1 Закону України «Про охорону земель»). Власники земельних ділянок та землекористувачі не мають права здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Якщо ж діяльність пов'язана з порушенням поверхневого шару ґрунту, власники земельних ділянок та землекористувачі повинні здійснювати зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивация), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності та інших якостей.

Рекультивация порушених земель — це комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель (ч. 1 ст. 166 ЗК України). Для рекультивации порушених земель, відновлення деградованих земельних угідь використовується ґрунт, знятий при проведенні гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, шляхом його нанесення на малопродуктивні ділянки або на ділянки без ґрунтового покриву. Від рекультивации потрібно відрізнати *меліорацію земель* — комплекс гідротехнічних, культуротехнічних, хімічних, агротехнічних, агролісотехнічних та інших меліоративних заходів, що здійснюються з метою регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження та підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь (ст. 1 Закону України «Про меліорацію земель»). Отже, меліорація спрямована на поліпшення якісного показника земель, а рекультивация передбачає спочатку наявність факту порушення земель, а вже потім їх відновлення.

Ведення екстенсивного сільськогосподарського виробництва тривалий час зумовило наявність значних площ малопродуктивних та деградованих земель, ведення сільськогосподарського виробництва на яких є недоцільним, нерентабельним та малоефективним. *Деградація земель* — *природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних із землею природних компонентів*

(ст. 1 Закону України «Про охорону земель»). До деградованих земель відносять: а) земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин тощо; б) земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами та інші. До малопродуктивних земель відносять сільськогосподарські угіддя, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю, а їх господарське використання за призначенням є економічно неефективним (ст. 171 ЗК України).

Із метою стабілізації екологічної ситуації в містах (районах) поширення малопродуктивних та деградованих земель було розроблено концепцію консервації цих земель шляхом оптимізації співвідношення лісових масивів та різних видів сільськогосподарських угідь. Консервації підлягають 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. Консервація земель здійснюється шляхом припинення їх господарського використання на визначений строк та залуження або заліснення.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства

Зміст поняття «охорона земель» включає як саму охорону земель, так і охорону прав на земельні ділянки. Коли охороняється якісний стан земної поверхні, це означає, що земля охороняється всебічно: і як елемент навколишньої природи, і як загальна умова життя людей, і як засіб виробництва, і як об'єкт власності й користування. Охорона прав користувачів землею полягає в охороні прав і законних інтересів зазначених суб'єктів права й відповідальності за порушення покладених на них обов'язків. Порушені ж права користувачів землею підлягають відновленню в порядку, що передбачений законом.

У сфері охорони земель застосовуються різні види юридичної відповідальності, кожному з яких притаманні індивідуальні риси, але які також є складовими юридичної відповідальності.

П. Ф. Кулинич зауважує, що найважливішим елементом правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, захисту прав і законних інтересів власників землі, землекористувачів, зокрема й орендарів, є застосування правових засобів впливу, спрямованих на усунення порушень земельного законодавства і припинення їх появи у майбутньому, відновлення порушеного права та притягнення винних у вчиненні земельних правопорушень до юридичної відповідальності¹, яка здійснюється у межах правовідносин між суб'єктом, що порушив приписи земельно-правової норми, з одного боку, і державою в особі її органів — з другого².

Взагалі, підставою для притягнення до юридичної відповідальності та застосування заходів впливу є вчинення земельного правопорушення. Правопорушення — це суспільно небезпечне або шкідливе діяння (дія або бездіяльність), яке порушує норму права³ (у нашому випадку — порушує норму земельного права). Його характерною особливістю є протиправність дії або бездіяльності суб'єкта суспільних відносин. Йдеться про порушення встановленого правопорядку, невиконання покладених на фізичних і юридичних осіб обов'язків тощо. Показник протиправності кладеться в основу класифікації правопорушень на злочини та дисциплінарні проступки.

Злочин — це передбачене КК України суспільно небезпечне, винне діяння (дія або бездіяльність), що вчинене суб'єктом злочину (ч. 1 ст. 11 КК України⁴). Для інших правопорушень характерною є ознака особистої або загальної шкідливості.

Юридичний склад правопорушення передбачає наявність певних елементів: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона. Відсутність будь-якого з них звільняє особу від юридичної відповідальності.

Об'єктом правопорушення є певні блага (матеріальні та нематеріальні цінності), на які спрямоване протиправне діяння. Серед об'єктів земельних правопорушень можна виділити: 1) суспільні земельні від-

¹ Земельне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Ін Юре, 2008. — С. 371.

² Земельне право України [Текст] : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман [та ін.]; за ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 232.

³ Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / голов. ред. Ю. С. Шемшученко. — К. : Укр. енцикл., 2004. — Т. 5: П—С. — С. 47–48.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 25/26. — Ст. 131.

носини (є загальним об'єктом земельних правопорушень); 2) права та законні інтереси власників земель, землекористувачів, у тому числі орендарів та інтереси Українського народу; 3) суспільні відносини у сфері використання та охорони земель; 4) земельний правопорядок.

Об'єктивна сторона земельного правопорушення — це зовнішній вияв протиправного діяння у вигляді дії чи бездіяльності, що характеризується наявністю причинного зв'язку між відповідним діянням та певними наслідками.

Суб'єктами земельних правопорушень можуть бути фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни або особи без громадянства) та юридичні особи, незалежно від форми власності чи підпорядкованості. Обов'язковою ознакою суб'єкта земельного правопорушення є його деліктоздатність — можливість особи відповідати за свої дії. Тобто суб'єктом є особа, яка, по-перше, усвідомлює значення своїх дій, а по-друге, може керувати своїми діями. Окрім того, суб'єктів земельного правопорушення можна поділити на групи за їх участю у земельних правовідносинах. За цією підставою виокремлюються особи, що виступають суб'єктами земельних правовідносин (власники чи землекористувачі земельних ділянок) і особи, які допустили порушення земельного законодавства, не будучи суб'єктом земельних відносин (наприклад, особи, що самовільно захопили земельну ділянку).

Обов'язковою умовою суб'єктивної сторони земельного правопорушення є наявність вини особи. Тобто наявність ставлення суб'єкта до протиправного діяння, що ним скоєно, та його негативних наслідків. Вина може проявлятися у формі прямого наміру (наприклад, засмічення земельної ділянки чи самовільне її захоплення) й у формі недбалості (нерациональне використання земель).

Отже, земельне правопорушення — це суспільно шкідлива дія чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність¹. Серед специфічних ознак земельного правопорушення М. В. Шульга виокремлює три основні². По-перше, земельні правопорушення завжди пов'язані із землею (наприклад, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель).

¹ Земельне право України [Текст] : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман [та ін.] ; за ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 235.

² Там само. — С. 236.

По-друге, такий зв'язок може виявлятися у різних формах (наприклад, використання земель не за їх цільовим призначенням, псування та забруднення земель тощо). По-третє, до земельних правопорушень можна віднести лише ті, зв'язок яких є безпосереднім.

Традиційно у теорії права виокремлюють чотири види юридичної відповідальності: кримінальну, адміністративну, цивільну та дисциплінарну, які також знайшли своє відображення у ст. 92 Основного Закону України. Перелік правопорушень земельного законодавства передбачено ст. 211 ЗК України. Стаття визначає такі види порушень земельного законодавства: а) укладення угод з порушенням земельного законодавства; б) самовільне зайняття земельних ділянок; в) псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; г) розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; г) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; д) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; е) знищення межових знаків; є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; ж) непроведення рекультивациі порушених земель; з) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; и) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; і) відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; ї) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; й) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок; к) порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку.

Зазначений перелік видів порушення земельного законодавства у ст. 211 ЗК України не є вичерпним, у зв'язку із чим ч. 2 цієї статті передбачено, що законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства. Окрім того, зазначена норма

ЗК України має бланкетний характер і для застосування заходів впливу на осіб, що вчинили земельне правопорушення, відсилає до кримінального, адміністративного чи цивільного законодавства.

Самостійне місце серед порушень земельного законодавства посідає таке порушення, як укладення угод щодо земельних ділянок з порушенням земельного законодавства. Відповідно до ст. 210 ЗК України угоди, укладені із порушенням встановленого законом порядку купівлі-продажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок, визнаються недійсними за рішенням суду.

Одним із найпоширеніших правопорушень земельного законодавства є самовільне зайняття земельної ділянки. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» *самовільне зайняття земельної ділянки — будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними.*

Згідно зі ст. 212 ЗК України самовільно зайняті земельні ділянки підлягають поверненню власникам землі або землекористувачам без відшкодування затрат, понесених за час незаконного користування ними. Повернення самовільно зайнятих земельних ділянок провадиться за рішенням суду. Приведення земельних ділянок у придатний для використання стан, включаючи знесення будинків, будівель і споруд, здійснюється за рахунок громадян або юридичних осіб, які самовільно зайняли земельні ділянки. Такий стан придатності визначається цільовим призначенням ділянки, її відповідністю проектам землеустрою та станом ділянки до самовільного зайняття. Окрім того, власнику земельної ділянки відшкодовуються винною особою заподіяні збитки. Так, на підставі пп. 12, 16 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» у випадку самовільного зайняття земельної ділянки збитки відшкодовуються особами, які їх завдали, у повному розмірі (який визначається з урахуванням затрат на відновлення родючості землі, а також доходів, які власник землі чи землекористувач міг би отримати з земельної ділянки, але не отримав за час приведення землі у стан, що є придатним для її використання за цільовим призна-

ченням, чи до повернення самовільно зайнятої ділянки) відповідно до статей 90, 95, 156, 211, 212 ЗК України, статей 22, 623, 1166, 1172 та 1192 ЦК України.

Подібний вид порушення земельного законодавства передбачає настання адміністративної відповідальності за ст. 53-1 КУпАП, яке тягне за собою накладення штрафу на громадян від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Однак слід зауважити, що з огляду на чисельність та суспільну небезпеку самовільного захоплення земель на початку 2007 року таке діяння було криміналізовано шляхом доповнення КК України ст. 197-1: «Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво», відповідно до якої самовільне зайняття земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику, карається штрафом від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців. При цьому шкода, що передбачена цією статтею, визнається значною, якщо вона у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Вчинення таких саме дій особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією самою статтею, або групою осіб, або щодо земельних ділянок особливо цінних земель, земель в охоронних зонах, зонах санітарної охорони, санітарно-захисних зонах чи зонах особливого режиму використання земель — карається обмеженням волі на строк від двох до чотирьох років або позбавленням волі на строк до двох років (ч. 2 ст. 197-1 КК України). Самовільне будівництво будівель або споруд на самовільно зайнятій земельній ділянці, зазначеній у ч. 2 цієї статті, або вчинене особою, раніше судимою за такий саме злочин, карається позбавленням волі на строк від одного до трьох років (ч. 4 ст. 197-1 КК України).

Ще одним видом правопорушення земельного законодавства, яке слід дослідити, є «псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами». Де під псуванням земель розуміється: 1) порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку; 2) забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викида-

ються в атмосферне повітря; 3) засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами; 4) порушення родючого шару ґрунту; 5) невиконання вимог встановленого режиму використання земель; 6) використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість (ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»).

Забруднення ж земель відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» означає 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.

За подібне земельне правопорушення, окрім можливості застосування цивільної відповідальності, до винних осіб також може бути застосована адміністративна (статті 52, 53 КУпАП) чи кримінальна відповідальність (статті 239, 252, 254 КК України).

Тісний зв'язок із п. «в» ст. 211 ЗК України має ст. 46 Закону України «Про охорону земель», за якою забороняється несанкціоноване скидання і розміщення відходів на землях природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, що може створювати небезпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людини. На нашу ж думку, розміщення відходів на подібних землях, навіть санкціоноване, взагалі повинно бути заборонено на законодавчому рівні, а винні у порушенні такої заборони особи притягалися б одразу до кримінальної відповідальності.

Контрольні питання

1. У чому полягають особливості землі як природного об'єкта та яка її екологічна роль?
2. Дайте визначення дефініцій «земля» та «земельна ділянка».
3. Що таке право землекористування в об'єктивному та суб'єктивному сенсах?
4. Що таке право постійного користування земельною ділянкою?
5. З яких земель надаються земельні ділянки у право постійного землекористування?

6. У чому полягає суть оренди земельної ділянки?
7. Визначте істотні умови договору оренди.
8. Які строки оренди землі передбачені законом?
9. Що таке концесія?
10. У чому полягає різниця між орендою та концесією земельної ділянки?
11. Що розуміють під правовою охороною земель?
12. Дайте характеристику стандартизації та нормуванню в галузі охорони земель.
13. У чому полягає зміст охорони земель?
14. Які завдання охорони земель?
15. Які землі віднесено законодавством до деградованих та малопродуктивних земель?
16. Які види юридичної відповідальності передбачено за правопорушення у сфері земельних відносин?
17. Назвіть складові земельного правопорушення.
18. Що розуміють під псуванням та забрудненням земель?
19. Охарактеризуйте самовільне зайняття земельних ділянок як одне з найпоширеніших земельних правопорушень.

Розділ X

Правове регулювання використання та охорони вод

§ 1. Води як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони

Одним із видів природних об'єктів є води. Вода входить до складу всіх елементів біосфери, вона присутня не лише у водних об'єктах (водоймах, річках тощо), а й у повітрі, ґрунті, живих істотах і є найважливішим екологічним чинником у житті наземних організмів, основною частиною протоплазми клітин, тканин, рослинних і тваринних соків. Води становлять середовище перебування представників рослинного і тваринного світу. З давніх-давен наявність водних ресурсів була вирішальним фактором при визначенні місць розселення людей.

Води виконують екологічну, економічну й культурно-оздоровчу функції. Екологічна виражається в забезпеченні природних умов життя на землі; економічна — у тому, що вони є досить важливим енергетичним і транспортним ресурсом, невід'ємною частиною промислового й сільськогосподарського виробництва; культурно-оздоровча виявляється у використанні їх для відпочинку, водного туризму, спортивно-любительського рибальства, санітарно-курортного лікування, організації заказників і заповідників.

Необхідність правового регулювання охорони, використання й відтворення вод викликана низкою чинників:

1) установленим екологічним станом природного об'єкта. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року схвалено Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року. Серед проблем, на розв'язання яких спрямовано цей правовий документ, можна назвати: а) втрату значною частиною водних об'єктів своєї природної чистоти й порушення їх здатності до

самоочищення; б) перевищення обсягу природного стоку вод у результаті забруднення водних об'єктів сполуками важких металів, азотом, сульфатами, нафтопродуктами й фенолами; в) скидання в річки в ряді областей забруднених вод;

2) зростаючими масштабами споживання: витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники порівняно з Францією — у 2,5 разу, Німеччиною й Великобританією — у 4,3 разу;

3) урахуванням таких якостей цього природного об'єкта, як обмеженість і вразливість.

Правова охорона й використання вод в Україні забезпечується Конституцією України (1996 року), ВК України (1995 року)¹, законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 року), «Про питну воду та питне водопостачання» (2002 року), «Про загальнодержавну програму розвитку водного господарства» (2002 року) та ін., розпорядженнями й указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та ін.

Завданням водного законодавства є регламентація правових відносин з метою забезпечення збереження й науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення й галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорона вод від забруднення, засмічення й вичерпання, запобігання шкідливим їх діям і ліквідація наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорона прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Усі води — поверхневі, підземні, морські — входять до складу природних ланок водного круговороту.

На території України всі водні об'єкти становлять її водний фонд, до якого належать: а) поверхневі води, б) підземні води і джерела, в) внутрішні морські води і джерела і г) внутрішні морські води й територіальне море.

ВК України закріплює особливе правове становище цих природних об'єктів на території держави як національне надбання всього народу. Це їх особливе правове становище спирається на поєднання специфічних характеристик вод як а) частини навколишнього природного середовища, екосистеми, б) природного об'єкта, в) об'єкта права власності (причому ВК України закріплює, що вони становлять виключну

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.

власність Українського народу і можуть надаватися лише в користування) і г) об'єкта нерухомості, на чому наголошують відповідні положення ЦК України.

§ 2. Правове регулювання використання вод

Право водокористування являє собою право конкретного суб'єкта користуватися, володіти, а в певних випадках і розпоряджатися наданим йому у визначеному порядку відповідним водним об'єктом у межах, передбачених водним законодавством. Отже, кожен водокористувач повинен здійснювати свої права і обов'язки в межах, встановлених правовими приписами. Держава як власник водних ресурсів зацікавлена в раціональному використанні всіх водних об'єктів, розташованих на території України. Правове регулювання водокористування обумовлено об'єктивними екологічними факторами.

Право водокористування можна розглядати у вузькому і широкому значенні. Воно може виступати як суб'єктивне право, яке включає ряд правомочностей, і як правовий інститут, що охоплює принципи водокористування та права і обов'язки водокористувачів. У процесі фактичної реалізації суб'єктивного права виникає водне правовідношення. Право водокористування посідає одне з центральних місць, враховуючи, що води надаються державою тільки в користування (ст. 6 ВК України). Тому будь-яка господарська та інша діяльність суб'єктів повинна здійснюватися в межах норм права, встановлених державою.

Право водокористування має відповідні об'єкти, під якими розуміють сформовані природою або створені штучно елементи довкілля, де зосереджуються води (ст. 1 ВК України).

Об'єктом права виступає найчастіше відокремлена ділянка водного об'єкта, надана конкретному водокористувачу в користування для певної мети. Його індивідуалізуючими ознаками є місцерозташування і розміри водного об'єкта. Особливістю водних об'єктів є те, що їх розміри не нормуються в правовому порядку. Розміри визначаються в кожному конкретному випадку з урахуванням мети водокористування та інших факторів. До об'єктів права водокористування не належать води, які знаходяться в атмосфері, ґрунті, вода у живих тканинах, а також вода,

відокремлена від природного середовища. Наприклад, вода, яка потрапила з водоймища до водопроводів, резервуарів та інших ємностей, перетворюється на звичайну товарно-матеріальну цінність.

Конкретний перелік водних об'єктів наведено у ст. 3 ВК України, а саме: поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море. При цьому такий водний об'єкт, як річки, у свою чергу, підрозділяється на великі, середні і малі (ст. 79 ВК України).

Залежно від правового режиму водні об'єкти поділяються на водні об'єкти загальнодержавного і місцевого значення (ст. 5 ВК України). До водних об'єктів загальнодержавного значення належать: внутрішні морські води та територіальне море; підземні води, які є джерелами централізованого водопостачання; поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що розташовані 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 розташовані і використовуються в межах однієї області і не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення; підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання. Цей поділ зумовлює особливості правового регулювання їх використання.

За своїми природними характеристиками водні об'єкти класифікуються на поверхневі і підземні; на штучні і природні. З урахуванням державно-правового статусу водні об'єкти поділяються на внутрішні та територіальні. Перші розташовані в межах державних кордонів, другі — це прибережні морські води завширшки 12 морських миль від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, що з'єднують відповідні точки.

Суб'єктами права водокористування можуть бути підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні і фізичні особи та особи без громадянства (ст. 42 ВК України). Ці особи здатні мати і здійснювати права і нести юридичні обов'язки. Класифікація суб'єктів права водокористування проводиться за різними ознаками, включаючи і види права водокористування. Згідно зі ст. 42 ВК України усі водокористувачі поділяються на: первинних — тих, що

мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води, та вторинних — таких, 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.

У сучасних умовах для права водокористування характерна платність. Умови платності за використання водних об'єктів (їх частин) визначаються насамперед ВК України та Податковим кодексом України та конкретизуються у відповідних нормативних актах.

Види права водокористування. Класифікація права водокористування за видами здійснюється на підставі різних ознак: цільового призначення; суб'єктного складу; строків здійснення права; умов надання водних об'єктів у користування та ін. Головною класифікаційною ознакою поділу права водокористування на види є їх цільове використання. Згідно з ВК України (розд. III) розрізняють такі види користування водами: для задоволення питних і господарсько-побутових, лікувальних, курортних, оздоровчих та інших потреб населення, сільськогосподарських, промислових, гідроенергетичних, транспортних, рибогосподарських, скидання зворотних вод та інших державних і громадських потреб.

В основу цільового використання вод покладено принцип раціонального, економного водокористування з урахуванням екологічних вимог.

Пріоритетним серед них є користування водними об'єктами для питних і побутових потреб населення та для інших господарсько-побутових потреб. Якість води повинна відповідати встановленим державним стандартам, нормативам екологічної безпеки водокористування та санітарним нормам (гл. 8 ВК України). Це водокористування здійснюється в порядку централізованого і нецентралізованого водопостачання. У першому випадку підприємства, установи та організації, у віданні яких перебувають водопроводи, здійснюють забір води безпосередньо з водних об'єктів для виготовлення води питної якості, подачі її споживачам тільки в порядку спеціального водокористування. У другому — і громадяни, і організації мають право забирати воду безпосередньо з підземних або поверхневих водних джерел у порядку загального або спеціального водокористування.

Особливе місце належить підземним водам питної якості. Ці води використовуються насамперед для задоволення потреб питного і по-

бутового водопостачання, а також харчової промисловості та тваринництва (ст. 61 ВК України). Використання їх в інших цілях, як правило, не допускається.

Самостійним видом є використання водних об'єктів, які віднесені у встановленому порядку до категорії лікувальних і включені до спеціального переліку¹. Такі водні об'єкти використовуються виключно в оздоровчих і лікувальних цілях. У них заборонено скидати зворотні води, і на ці водні об'єкти встановлено особливий охоронний порядок.

Користування водними об'єктами для відпочинку і спорту здійснюється у порядку як загального, так і спеціального водокористування. Води для цих цілей використовуються в місцях, визначених відповідними радами у порядку, встановленому законодавством. За наявності підстав це право водокористування може бути заборонено або обмежено (ст. 45 ВК України).

Користування водними об'єктами для потреб сільського і лісового господарства здійснюється в порядку загального і спеціального водокористування (ст. 65 ВК України). Зрошення сільськогосподарських угідь стічними водами може бути дозволено обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з 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 ветеринарної медицини. Метою цього водокористування є забезпечення водою аграрних та інших організацій, громадян, які займаються сільськогосподарським виробництвом. При цьому зрошення сільськогосподарських угідь, скидання дренажних вод у водні об'єкти здійснюється в порядку спеціального водокористування на підставі відповідних дозволів. Водокористувачі зобов'язані вживати заходів щодо попередження підтоплення, заболочення та забруднення земель. Аналогічний порядок поширюється і на лісгосподарське водокористування.

Одним із цільових видів є спеціальне водокористування для потреб промисловості і гідроенергетики. Водокористувачі зобов'язані додержуватися встановлених умов цього водокористування, екологічних вимог, а також вживати заходів до скорочення витрат води, до припинення скидання стічних вод шляхом вдосконалення технологій

¹ ЗП України. — 1996. — № 21. — Ст. 584.

виробництва і схем водопостачання (застосування безводних технологічних процесів, повітряного охолодження, зворотного водопостачання та інші).

Специфічним видом є користування водними об'єктами для потреб водного транспорту, яке здійснюється на судноплавних водних об'єктах, внутрішніх (морських), територіальних водах, що є водними шляхами загального користування, за винятком випадків, коли є повна або часткова заборона. Порядок віднесення внутрішніх водних шляхів до категорії судноплавних затверджується Кабінетом Міністрів України (ст. 67 ВК України)¹. Користування водними об'єктами для плавання на маломірних суднах (веслових, моторних човнах) дозволяється з дотриманням встановлених правил.

До свосвідного виду належить використання водних об'єктів для потреб рибного та мисливського господарства, що має певні особливості. Так, на водних об'єктах, які використовуються для ведення рибного господарства, права водокористувачів можуть бути обмежені в інтересах водного промислу, якщо цей водний об'єкт має значення для відтворення запасів риби та в інших випадках. Окрім того, Кабінетом Міністрів України (Постанова від 22 травня 1996 року) затверджено спеціальний Перелік промислових ділянок рибогосподарських водних об'єктів або їх частин². Водокористувачі зобов'язані також вживати заходів, які забезпечують поліпшення екологічного стану об'єктів та умов відтворення рибних запасів.

Проведення гідромеліоративних робіт там, де є хутрові звірі, а також промисловий вилов риби в тих місцях, де розводять бобрів та хохуль, здійснюється за погодженням з державними органами мисливського і рибного господарства.

Інші питання користування водами для потреб рибного та мисливського господарства регулюються Законом України від 13 грудня 2001 року «Про тваринний світ» та іншими нормативними актами.

Залежно від технічних умов водокористування поділяється на загальне і спеціальне. У порядку загального водокористування громадяни, наприклад, мають право користуватися водними об'єктами (купатися, плавати на човнах, здійснювати забір води без застосування

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.1996 № 640 // ЗП України. – 1996. – № 13. – Ст. 364; Офіц. вісн. України. – 2002. – № 27. – Ст. 1259; Офіц. вісн. України. – 2003. – № 44. – Ст. 2310.

² ЗП України. – 1996. – № 12. – Ст. 343.

споруд або технічних пристроїв та ін.) безкоштовно, без дозволів та без закріплення водних об'єктів за конкретними особами. Юридичні особи в певних випадках також використовують водні об'єкти в порядку загального водокористування. У випадках, передбачених законодавством, загальне водокористування може бути обмежене (ст. 47 ВК України) і органи місцевого самоврядування зобов'язані сповістити населення про встановлені ними правила.

Законодавством передбачається спеціальне водокористування — забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скид забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скид забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів. Суб'єктами цього водокористування є як фізичні, так і юридичні особи. Це водокористування здійснюється на підставі дозволів, які видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями — у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення; органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням із Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями — у разі використання води водних об'єктів місцевого значення. Спеціальне водокористування є платним.

Разом з тим водне законодавство передбачає окремі різновиди використання, які не належать до спеціального: пропуск води через гідровузли (крім гідроенергетичних), подача (перекачка) води водокористувачам у маловодні регіони; використання підземних вод для вилучення корисних компонентів; проведення бурових, геологорозвідувальних робіт, якщо вони виконуються без забору води та скидання стічних вод, та інше (ч. 3 ст. 48 ВК України).

За строками здійснення право користування водами поділяється на безстрокове та строкове. При безстроковому (постійному) строк користування водами не встановлюється. При строковому встановлюється строк, а саме: короткостроковий (до 3 років) і довгостроковий (від 3 до 25 років). Законодавством за необхідності передбачається подовження строку водокористування на період відповідного строку короткострокового або довгострокового користування.

Використання водних об'єктів можливе і на умовах оренди (ст. 51 ВК України). Передача орендарем права на оренду водного об'єкта або його частини іншим суб'єктам ведення господарства забороняється. Право водокористування на умовах оренди оформлюється договором. Водокористувачі (орендарі) можуть дозволити іншим водокористувачам здійснювати спеціальне водокористування в порядку, встановленому ВК України.

Первинне та вторинне водокористування є також видами права водокористування. Первинне водокористування здійснюється водокористувачами, які мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води. Вторинне ж водокористування здійснюється водокористувачами, які не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають воду в їх системи на умовах, що встановлюються між ними.

Серед видів користування водами слід виокремити платні та безплатні. Безплатними видами є загальне водокористування (ст. 47 ВК України), користування водними об'єктами для потреб повітряного транспорту (ст. 53 ВК України). Платним є передусім спеціальне водокористування. Слід зазначити, що здійснюється вказаний вид збору з метою стимулювання забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включає збір за використання води водних об'єктів та за скидання забруднюючих речовин.

Підстави виникнення права водокористування. Право водокористування виникає за наявності певних юридичних фактів (дій, подій), які здійснюються суб'єктами даного права або відповідними органами в межах своєї компетенції або виникають через природні умови. Підставою для виникнення права загального водокористування є правомірні дії суб'єкта, передбачені водним законодавством. Це право реалізується як на об'єктах загального користування, так і на водних об'єктах, наданих у відокремлене користування. Як зазначено в ст. 47 ВК України, на водних об'єктах, наданих в оренду, загальне водокористування допускається на умовах, які встановлені водокористувачем за погодженням з органом, що надав водний об'єкт в оренду. В обов'язки водокористувача, який користується водним об'єктом на умовах оренди, входить повідомлення населення про умови або про заборону загального водокористування на даному водному об'єкті. Якщо ж такі умови водокористувачем або відповідною радою не встановлені, то

загальне водокористування визнається дозволеним без обмежень. Можливе обмеження права загального водокористування. Так, 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 Автономної Республіки Крим 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.

Підставою виникнення права спеціального водокористування є дозвіл, який видається відповідними державними органами: Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями — у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення; органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням із Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями — у разі використання води водних об'єктів місцевого значення.

Видача дозволів на спеціальне водокористування пов'язується з обов'язковим їх погодженням з компетентними державними органами залежно від виду водних об'єктів. Наприклад, видача дозволів на спеціальне водокористування здійснюється на підставі клопотання (заяви) водокористувача з обґрунтуванням потреби у воді, погодженого з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, а на території Автономної Республіки Крим — органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим 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 та 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 і видачі дозволів на спеціальне водокористування затверджується Кабінетом Міністрів України¹. Виданий дозвіл на спеціальне водокористування розглядається як офіційний документ, що дає право підприємствам, установам, організаціям та громадянам на користування конкретними водними об'єктами в межах встановлених лімітів. Рішення про погодження клопотання (заяви) про видачу дозволу на спеціальне водокористування, а також про видачу цього дозволу повинно бути прийнято відповідним державним органом у місячний строк.

При видачі дозволів встановлюються строки водокористування в порядку, передбаченому ст. 50 ВК України.

Існують деякі особливості виникнення права водокористування на умовах оренди (ст. 51 ВК України). Водні об'єкти (їх частини) місцевого значення та ставки, які розташовані в басейнах рік загальнодержавного значення, можуть надаватися водокористувачам на умовах оренди тільки в таких випадках: для риборозведення; для виробництва сільськогосподарської і промислової продукції; у лікувальних та оздоровчих цілях. Слід зазначити, що водні об'єкти загальнодержавного значення також можуть надаватися в оренду.

Орендодавцями в таких правовідносинах є: при наданні водних об'єктів місцевого значення — Рада міністрів Автономної Республіки Крим і обласні ради; водних об'єктів загальнодержавного значення — Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Орендарями зазначених правовідносин виступають підприємства, установи, організації і громадяни України та іноземні юридичні і фізичні особи. Підставою виникнення права водокористування на умовах оренди є договір між орендодавцем і орендарем, погоджений з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища. У разі укладення договору обласними, Київською, Севастопольською міськими державними

¹ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 12. — Ст. 590.

адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим такий договір погоджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а договір, укладений органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, — Радою міністрів Автономної Республіки Крим. Договори, що укладаються Кабінетом Міністрів України, не потребують погоджень з іншими органами.

Передача орендарем права на оренду водного об'єкта (його частини) іншим суб'єктам ведення господарства забороняється (ч. 2 ст. 51 ВК України).

Первинне водокористування (тобто користування суб'єктами, які мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води), якщо воно є спеціальним, також здійснюється на підставі дозволу, виданого відповідним компетентним органом. Вторинне водокористування здійснюється на умовах, встановлених угодою між вторинним і первинним водокористувачами.

Скид вторинним водокористувачем вод у водні об'єкти здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування.

Права та обов'язки водокористувачів. Оскільки право водокористування розглядається і як правовий інститут, водокористувачі володіють певними правами і обов'язками. Перелік прав і обов'язків закріплено як у ВК України, так і в інших нормативних актах.

Розрізняють загальні права та обов'язки, які поширюються на всіх або на велику групу водокористувачів, та особливі, які стосуються тільки суб'єктів, котрі здійснюють конкретний вид водокористування. Загальні права та обов'язки містяться переважно в кодексах, а специфічні, особливі права та обов'язки (у першу чергу обов'язки) зосереджені і в кодексах, і в підзаконних нормативних актах — інструкціях, правилах, положеннях¹. І оскільки нині широко використовується договірна форма водокористування, то права і обов'язки можуть бути передбачені і в договорах на водокористування.

Права та обов'язки водокористувачів різноманітні. Основним правом водокористування є право користування водними об'єктами за цільовим призначенням (це право є одночасно і обов'язком водокористувачів). Згідно з ВК України (ст. 43) встановлені такі права водокористувачів: здійснювати загальне, спеціальне водокористування;

¹ Право природопользования в СССР [Текст]. — М., 1990. — С. 53.

користуватися водними об'єктами на умовах оренди; вимагати від власника водного об'єкта або водопровідної системи підтримання належної якості води за умовами водокористування; споруджувати гідротехнічні та інші водогосподарські об'єкти, здійснювати їх реконструкцію і ремонт; передавати в користування воду іншим водокористувачам на визначених умовах; здійснювати й інші функції щодо водокористування в порядку, встановленому законодавством. Це приблизний перелік прав водокористувачів.

Водокористувачі мають право на відшкодування завданих їм збитків, за винятком випадків, передбачених законодавством (ст. 57 ВК України). Вони також мають право вимагати усунення перешкод при здійсненні водокористування.

Права водокористувачів у передбачених законодавством випадках можуть бути обмежені. Так, у разі маловоддя, загрози виникнення епідемій та епізоотій та в інших випадках права водокористувачів можуть бути обмежені або змінені умови водокористування з метою забезпечення охорони здоров'я людей та в інших державних інтересах. Обмеження може виникнути під час аварій або за умов, що призвели чи призведуть до забруднення вод, або в інших випадках (ст. 45 ВК України).

Права водокористувачів охороняються законом. Так, у ст. 43 ВК України зазначено, що порушені права водокористувачів підлягають поновленню в порядку, встановленому законодавством.

Водним кодексом України встановлені загальні для всіх водокористувачів обов'язки, тому що разом з наданими водокористувачам правами їм необхідно виконувати і певні обов'язки. Так, ст. 44 ВК України закріплює перелік обов'язків водокористувачів: економно використовувати водні ресурси, дбати про їх відновлення і поліпшення якості вод; використовувати води (водні об'єкти) відповідно до цілей і умов їх надання; дотримуватися встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та встановлених лімітів забору води, лімітів використання води та лімітів скиду забруднюючих речовин, а також санітарних та інших вимог щодо впорядкування своєї території; використовувати ефективні сучасні технічні засоби і технології для утримання своєї території в належному стані, а також здійснювати заходи щодо запобігання забрудненню водних об'єктів стічними (дощовими, сніговими) водами, що виводяться з неї; не допускати порушення прав, наданих іншим водокористувачам, а також

заподіяння шкоди господарським об'єктам та об'єктам навколишнього природного середовища; утримувати в належному стані зони санітарної охорони джерел питного та господарсько-побутового водопостачання, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів, очисні та інші водогосподарські споруди і технічні пристрої тощо. Законодавством передбачаються також й інші обов'язки водокористувачів.

Залежно від виду водокористування водокористувачі володіють також особливими правами та обов'язками. Так, при здійсненні водокористування для потреб сільського господарства водокористувачі зобов'язуються здійснювати заходи з попередження підтоплення, заболочення, забруднення земель сільськогосподарського призначення. Вода, яка використовується для цих цілей, повинна відповідати встановленим нормативам. Зрошення даної категорії земель здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування, який видається власнику зрошуваних угідь у встановленому порядку.

Усі водокористувачі повинні здійснювати свої права згідно з правовими приписами і не виходити за їх межі; обов'язки повинні виконуватися належним чином.

Підстави припинення права спеціального водокористування.

Право водокористування може бути припинено повністю або частково у випадках, передбачених чинним законодавством. Підстави припинення права водокористування можна поділити на безумовні і умовні. До безумовних належать ті юридичні факти, з якими закон пов'язує обов'язкове припинення права водокористування (ст. 55 ВК України). При умовних підставах припинення права водокористування передбачається можливість припинення права водокористування залежно від обставин, які потребують з'ясування. Так, здійснення права водокористування підприємствами, організаціями, установами і громадянами не відповідно до цільового призначення належить до умовних підстав припинення права водокористування.

Слід наголосити, що водне законодавство не передбачає підстав припинення права водокористування окремо для громадян і для підприємств, організацій і установ. Серед підстав припинення права водокористування слід розрізняти правомірні і протиправні юридичні факти. До правомірних належать: закінчення строку водокористування; якщо відпала потреба у водокористуванні; ліквідація підприємств,

установ чи організацій. До протиправних належать: порушення умов спеціального водокористування і охорони вод; систематичне невнесення збору в строки, визначені законодавством, за користування водними об'єктами тощо.

Водним законодавством встановлені спеціальні підстави припинення права користування водами. До цього переліку підстав належать: закінчення строку спеціального водокористування; якщо відпала потреба в спеціальному водокористуванні; ліквідація підприємств, установ чи організацій; передача водогосподарських споруд іншим водокористувачам; визнання водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність; порушення умов спеціального водокористування та охорони вод; виникнення необхідності першочергового задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення; систематичне невнесення збору в строки, визначені законодавством.

Водним законодавством передбачена також заборона користування водними об'єктами, яка є однією з форм припинення права водокористування. Заборона користування водним об'єктом може бути як повною, так і частковою. Так, встановлено, що користування водними об'єктами, які мають особливе державне значення, наукову або культурну цінність, а також тими, що входять до складу систем оборотного водопостачання теплових та атомних електростанцій, може бути частково чи повністю заборонено у встановленому порядку.

Існує специфічний порядок припинення права спеціального водокористування. Зокрема, припинення здійснюється: за клопотанням водокористувача, якщо відпала потреба у спеціальному водокористуванні; за рішенням органу, що видав дозвіл на спеціальне водокористування, у разі закінчення строку спеціального водокористування або ліквідації підприємства, установи чи організації; при передачі водогосподарських споруд іншим водокористувачам. За рішенням Кабінету Міністрів України, відповідних рад — при визнанні водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність, а також у разі виникнення необхідності першочергового задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення. На вимогу органу, який видав дозвіл на спеціальне водокористування: при порушенні правил спеціального водокористування та

охорони вод; при систематичному невнесенні збору в строки, визначені законодавством. Однак припинення права на спеціальне водокористування в усіх випадках здійснюється органом, що видав дозвіл на це водокористування. Припинення права водокористування тягне за собою і припинення усіх прав і обов'язків по використанню вод та їх охороні.

У процесі припинення права водокористування настають певні наслідки. Так, водокористувачам відшкодовуються збитки, завдані припиненням права або зміною умов водокористування, за винятком випадків, коли припинення права або зміна його умов були здійснені з вини водокористувача або за його клопотанням. Порядок відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування¹, встановлений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 року. Згідно з цим Порядком збитки відшкодовуються юридичними та фізичними особами, дії яких призвели до припинення права або погіршення умов спеціального водокористування. До таких дій, зокрема, 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'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність; дії, що спричинили погіршення умов першочергового задоволення питних та господарсько-побутових потреб, та ін. Слід зазначити, що цей перелік не є вичерпним. Ці збитки не відшкодовуються у випадках, коли таке припинення (зміна умов) було здійснено з вини самого водокористувача чи за його клопотанням.

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 розрахунку збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування.

¹ ЗП України. — 1996. — № 16. — Ст. 453; Офіц. вісн. України. — 2002. — № 4. — Ст. 136.

§ 3. Правові заходи щодо охорони вод

Під правовою охороною вод розуміють закріплену в законодавстві систему державних та суспільних заходів, спрямовану на запобігання забрудненню, засміченню, вичерпання вод та організацію раціонального використання водних ресурсів для задоволення потреб народного господарства і забезпечення матеріальних, екологічних і культурно-оздоровчих інтересів населення¹, а також на ліквідацію негативних явищ і поліпшення стану вод².

Перелік основних водоохоронних заходів міститься у ВК України (розд. IV), який визначає всі основні заходи, що виправдали себе на практиці. Деякі охоронні заходи є і в інших правових приписах ВК України. До основних водоохоронних заходів віднесені: утворення водоохоронних зон (ст. 87 ВК України), прибережних захисних смуг, зон санітарної охорони, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів тощо (так, водоохоронні зони утворюються для найбільш сприятливого режиму водних об'єктів, а також зменшення коливань стоку вздовж рік, морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм³); обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах навколо водойм та на островах. На охорону водних ресурсів спрямовані і деякі заборонні приписи — заборона введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан води; заборона скидання у водні об'єкти відходів і сміття; заборона підприємствам і громадянам забруднювати, засмічувати поверхні водозаборів, льодового покриву водойм, а також морів, їх заток, лиманів виробничими, побутовими та іншими відходами, сміттям, нафтовими, хімічними та іншими забруднюючими речовинами та ін.

Слід зазначити, що ВК України передбачає чимало заходів запобіжного характеру. Це, зокрема, охорона підземних вод, водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних; запобігання забруд-

¹ Гусев, Р. К. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие для вузов / Р. К. Гусев, В. А. Петров. — С. 64.

² Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды [Текст] : учебник / под ред. В. В. Петрова. — М., 1988. — С. 257–258.

³ Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режим ведення господарської діяльності в них [Текст] : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 08.05.1996 // ЗП України. — 1996. — № 10. — Ст. 318.

ненню вод добривами і хімічними засобами захисту рослин; розробка умов розміщення, проектування, будівництва, реконструкції підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод та на стан рибогосподарських водних об'єктів; охорона внутрішніх морських вод та територіального моря. Так, охорона внутрішніх морських вод і територіального моря встановлена ст. 102 ВК України, а також Правилами охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року № 269¹. Ці Правила встановлюють вимоги щодо запобігання забрудненню та засміченню внутрішніх морських вод і територіального моря України підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, громадянами України, а також іноземними юридичними і фізичними особами та особами без громадянства, українськими та іноземними судами, які перебувають у цих водах.

У законодавстві також встановлено комплекс заходів, спрямованих на запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах і ліквідацію їх наслідків: залуження та створення лісонасаджень на прибережних захисних смугах, схилах; будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд, земляних валів, водоскидів, захисних дамб; спорудження дренажу тощо.

У Водному кодексі України передбачені невідкладні заходи по запобігання стихійним лихам, спричиненим шкідливою дією вод, і аваріям на водних об'єктах та ліквідації їх наслідків. Зокрема, у разі загрози стихійного лиха, пов'язаного зі шкідливою дією вод, місцеві ради разом з підприємствами, установами і організаціями зобов'язані вжити невідкладних заходів до запобігання цьому лиху а в разі його настання — до негайної ліквідації його наслідків. У разі аварії на водних об'єктах, пов'язаних із забрудненням вод, що може шкідливо вплинути на здоров'я людей і стан водних екосистем, підприємство або організація, з вини яких сталася аварія або які виявили її, зобов'язані негайно почати ліквідацію її наслідків і повідомити центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику

¹ ЗП України. — 1996. — № 8. — Ст. 241; Офіц. вісн. України. — 2002. — № 14. — Ст. 741.

у сфері розвитку водного господарства, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, обласні, Київську, Севастопольську міські державні адміністрації, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та відповідну раду.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, повинен забезпечувати безаварійне функціонування водних об'єктів під час повеней і паводків, прогнозувати розповсюдження спричинених ними наслідків та спільно з відповідними радами здійснювати заходи щодо забезпечення безперервного водопостачання населення і галузей економіки.

На особливу увагу заслуговують правові заходи, що забезпечують охорону вод від забруднення, засмічення і вичерпання. Забрудненими визнаються водні об'єкти, якщо склад і властивості води змінилися в результаті впливу або виробничої діяльності чи побутового використання населенням до такого ступеня, коли водні об'єкти стають частково або повністю непридатними для одного з видів водокористування. Джерела забруднення можуть бути різними. Це і неочищені стічні води, і неправильне захоронення радіоактивних відходів, і скиди з суден нафти. Факт забруднення вод встановлюється посадовими особами уповноважених органів відповідно до їх компетенції.

Під засміченням розуміють привнесення у водні об'єкти сторонніх предметів і матеріалів, що шкідливо впливають на стан вод. Це може бути деревина, кора, будівельне сміття, металобрухт, інші виробничі або побутові відходи. У цьому разі якість вод змінюється поступово, але не до такого ступеня, що водні об'єкти не можуть бути використані за призначенням. Засмічення в першу чергу впливає на русло річок і перешкоджає судноплавству.

Саме тому водним законодавством встановлено заборону на скид у водні об'єкти виробничих, побутових, радіоактивних та інших видів відходів і сміття.

Вичерпання характеризується кількісним зменшенням природних запасів води у водоймах і джерелах внаслідок неправомірних дій або ж природних стихійних явищ чи значними якісними змінами в результаті хімічного, радіаційного забруднення до такого ступеня, що вода не може бути використана для водокористування. У цьому випадку

вичерпання є вищою формою забруднення водоймищ. Для охорони вод від вичерпання встановлюються водоохоронні зони, а також здійснюються лісомеліоративні, протиерозійні, гідротехнічні та інші заходи відповідно до планів.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства

За порушення водного законодавства застосовуються традиційні види відповідальності: майнова, адміністративна, дисциплінарна, кримінальна. У цьому параграфі буде проаналізована тільки майнова відповідальність, оскільки інші види відповідальності вивчаються у відповідних навчальних дисциплінах.

Майнова відповідальність являє собою покладення на винну особу несприятливих для неї майнових наслідків за правопорушення в розмірах, визначених законодавством. Основною формою майнової відповідальності є відшкодування збитків (ст. 111 ВК України).

За загальним правилом збитки відшкодовуються в повному обсязі. Збитки відшкодовуються, якщо вони завдані здоров'ю людини, її майну, якості навколишнього природного середовища. Збитки, заподіяні здоров'ю людини, визначаються за правилами норм цивільного законодавства. Якщо ж збитки спричинені природним ресурсам, тоді застосовуються відповідно норми екологічного законодавства (водного, лісового та ін.).

Слід зазначити, що при відшкодуванні збитків необхідно керуватися водним і іншим екологічним законодавством, а за необхідності, коли відсутні норми для підрахунку збитків у водному законодавстві, слід у субсидіарному порядку залучати норми цивільного законодавства. При цьому збитки, завдані водним ресурсам, визначаються відповідно до розроблених методик та такс. В Україні розроблено Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, яка затверджена Міністерством охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 року.

Методика передбачає настання відповідальності у випадках: забруднення водних об'єктів, у тому числі пов'язаного із самовільними та аварійними скидами у водний об'єкт забруднюючих речовин та фізико-хімічних показників (далі — забруднюючі речовини) 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.

Ця Методика не поширюється на розрахунки збитків, заподіяних державі внаслідок:

- порушення режиму господарської діяльності у водоохоронних зонах та на землях водного фонду;
- порушення правил експлуатації та режимів роботи водогосподарських споруд та пристроїв, а також пошкодження цих споруд;
- самовільного проведення гідротехнічних робіт (будівництво ставків, дамб, каналів, свердловин).

Факти скидів зворотних вод і забруднюючих речовин встановлюються державними інспекторами на підставі спеціальних досліджень, результатів лабораторного контролю або візуально.

Слід також зазначити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 року були затверджені Такси для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних підприємствами, установами, організаціями і громадянами України, іноземними юридичними особами та громадянами внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України¹. Розмір відшкодування збитків обчислюється посадовими особами Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів. У разі відмови від добровільного відшкодування збитків стягнення

¹ ЗП України. – 1995. – № 9. – Ст. 235; Офіц. вісн. України. – 2002. – № 14. – Ст. 743.

проводиться в судовому порядку за позовами відповідних державних органів. Суми збитків обчислюються у доларах США і сплачуються українськими судновласниками, судна яких плавають під прапором України, у валюті України за офіційним валютним курсом на день сплати сум відшкодування.

Іноземні судновласники, а також українські судновласники, судна яких працюють за фрахтом під прапорами іноземних країн, відшкодовують збитки у доларах США або еквівалент цієї суми в іншій вільно конвертованій валюті (за умов дотримання валютного законодавства) чи у валюті України за офіційним валютним курсом на день сплати сум відшкодування.

Окрім того, при застосуванні заходів щодо майнової відповідальності слід враховувати приписи такого нормативного акта: Постанови Кабінету Міністрів від 26 квітня 2003 року № 631 «Про затвердження Методики обчислення розміру збитків від забруднення нафтою». Ця Методика визначає вимоги до обчислення розміру збитків, завданих державі внаслідок забруднення навколишнього природного середовища, що сталося у разі витоку або зливу нафти із суден, а також суб'єктам господарської діяльності, які зазнали збитків внаслідок витрат на попереджувальні заходи або заходи з відтворення природних ресурсів, які були фактично вжиті, чи внаслідок неодержаних через порушення господарської діяльності доходів, відповідно до Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою 1992 року.

Збитки від забруднення нафтою включають:

збитки від забруднення навколишнього природного середовища (у тому числі прямі збитки внаслідок погіршення стану навколишнього природного середовища, загибелі риби, гідробіонтів, кормових організмів, порушення нерестовищ) та втрачені внаслідок такого забруднення доходи (втрата потомства риби тощо);

витрати на заходи з відтворення природних ресурсів, які були фактично вжиті або мають бути вжиті;

витрати на попереджувальні заходи, а також подальші збитки або шкоду, заподіяну попереджувальними заходами;

неодержані внаслідок порушення господарської діяльності доходи.

За фактом скидання нафти із судна складається протокол про порушення природоохоронного законодавства, зразок якого затверджується Мінікоресурсів у встановленому порядку.

Контрольні питання

1. Дайте характеристику водам як об'єкту правового регулювання використання, відтворення та охорони.
2. Розкрийте значення поняття «право водокористування».
3. Назвіть види права водокористування.
4. Розкрийте сутність права орендного водокористування.
5. Визначте підстави і порядок виникнення права водокористування.
6. Охарактеризуйте права та обов'язки водокористувачів.
7. Визначте підстави та порядок припинення права спеціального водокористування.
8. Назвіть заходи забезпечення правової охорони вод.
9. Охарактеризуйте види юридичної відповідальності за порушення водного законодавства.

Розділ XI

Правове регулювання використання та охорони надр

§ 1. Державний фонд надр як об'єкт правової охорони та використання

Завданням законодавства України про надра є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

Надра — це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння, надра є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування. Це самостійний елемент природи, частина природного середовища. До надр відносять суцільні породи і породи, що перебувають у рідкому або газоподібному стані, та ін.

Державний фонд надр включає як ділянки надр, що використовуються, так і ділянки надр, не залучені до використання, у тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

Складовим елементом надр є корисні копалини. Корисні копалини — це природні мінеральні речовини, які можуть використовуватися безпосередньо або після їх обробки. Корисні копалини за своїм значенням поділяються на:

- корисні копалини загальнодержавного значення;
- корисні копалини місцевого значення.

Віднесення корисних копалин до корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Безпосереднім об'єктом користування є не корисні копалини, а їх родовища, які надаються для видобутку корисних копалин. Родовища корисних копалин мають як природний, так і техногенний характер походження. Природні родовища корисних копалин — це нагромадження мінеральних речовин у надрах, на поверхні землі, у джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання. Техногенні родовища корисних копалин — це місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення. Такі родовища можуть виникнути також внаслідок втрат при зберіганні, транспортуванні та використанні продуктів переробки мінеральної сировини.

Усі родовища корисних копалин, у тому числі техногенні, з запасами, оціненими як промислові, становлять Державний фонд родовищ корисних копалин, а всі попередньо оцінені родовища корисних копалин — резерв цього фонду. Державний фонд родовищ корисних копалин є частиною Державного фонду надр.

Родовища, у 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 облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин здійснюється у порядку, що встановлюється Постановою Кабінету Міністрів України № 75 від 31 січня 1995 року «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів 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, гірничо-технічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовища та його геолого-економічну оцінку, а також відомості про кожний прояв корисних копалин.

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. Для визначення промислової цінності родовищ і оцінки запасів корисних копалин по кожному родовищу встановлюються кондиції на мінеральну сировину, що становлять сукупність вимог до

якості і кількості корисних копалин, гірничо-геологічних та інших умов розробки родовища. Кондиції на мінеральну сировину розробляються з урахуванням раціонального використання всіх корисних копалин, а також наявних у них цінних компонентів і підлягають експертизі Державною комісією України по запасах корисних копалин.

Порядок розробки кондицій на мінеральну сировину встановлюється Державною комісією України по запасах корисних копалин. Видобуті корисні копалини, запаси корисних копалин, які втратили промислове значення, а також втрачені у процесі видобування або не підтверджені під час наступних геологорозвідувальних робіт чи розробки родовища, підлягають списанню з обліку гірничодобувного підприємства в порядку, що визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 58 «Про затвердження Положення про порядок списання запасів корисних копалин з обліку гірничодобувного підприємства».

Результати списання з обліку запасів корисних копалин обліковуються у Державному інформаційному геологічному фонді України.

Запаси корисних копалин розвіданих родовищ, а також запаси корисних копалин, додатково розвіданих у процесі розробки родовищ, підлягають експертизі та оцінюються Державною комісією України по запасах корисних копалин у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Єдиний правовий режим використання діє стосовно всіх складових частин державного фонду надр, що дозволяє зробити висновок: у законі поняття «надра» і «державний фонд надр» за своїм правовим режимом тотожні, тож фактично відносини щодо користування надрами складаються з приводу користування об'єктами державного фонду надр.

§ 2. Правове регулювання використання надр

Надрові та гірничі відносини в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексом України про надра та іншими актами законодавства України, що видаються відповідно до них. Це закони України «Про концесії», «Про державну геологічну службу України», «Про

угоди про розподіл продукції», «Про нафту і газ», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про поводження з радіоактивними відходами», Гірничий закон України, Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 1995 року № 75 «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин» та ін.

Земельні, лісові та водні відносини, що виникають під час використання надр, регулюються відповідним законодавством України.

Стаття 2 КУпН говорить, що завданням Кодексу є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр. Таким чином надрові відносини тісно пов'язані з гірничими відносинами, але не є тотожними. Під гірничими відносинами потрібно розуміти правовідносини у сфері діяльності гірничих підприємств, що займаються розвідкою, розробкою, видобутком та переробкою корисних копалин і веденням гірничих робіт, будівництвом, ліквідацією або консервацією гірничих підприємств, науково-дослідною роботою, ліквідацією аварій у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Право користування надрами є різновидом права природокористування і має свої особливості. Це один із центральних інститутів гірничого права, тому що надра становлять виключну власність народу України і надаються тільки в користування. Цей інститут включає в себе сукупність правових норм, що регулюють підстави і порядок виникнення та припинення права користування надрами, основні права та обов'язки надрокористувачів.

Таким чином, **право користування надрами** — це інститут екологічного права, що регулює за допомогою правових норм суспільні відносини, які виникають з приводу використання надр.

Користувачами надр можуть бути підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземні юридичні особи та громадяни. Користувачами надр на умовах угод про розподіл продукції можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи України або інших держав, об'єднання юридичних осіб, створені в Україні чи за межами України (інвестори), що відповідають вимогам законодавства України. Об'єднання юридичних осіб, що не є юридичною особою, може бути користувачем надр відповідно

до угоди про розподіл продукції за умови, що учасники такого об'єднання несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими угодою про розподіл продукції.

Класифікація права користування надрами здійснюється на основі цільового призначення та строків користування.

За **строком** користування надрами може бути **постійним** або **тимчасовим**. Постійним визначається користування надрами без заздальгидь установленого строку. Тимчасове користування поділяється на короткострокове — до п'яти років і довгострокове — до п'ятдесяти років. У разі необхідності строк тимчасового користування може бути подовжено. Перебіг строку користування надрами починається з дня одержання спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, коли в ньому не передбачається інше, а в разі укладення угоди про розподіл продукції — з дня, зазначеного в такій угоді (ст. 15 КУпН).

Головною класифікаційною ознакою поділу права користування надрами за видами є мета їх використання. Від неї залежить зміст прав та обов'язків надрокористувачів, суб'єктивний склад та інші сторони правового регулювання відповідних відносин. Згідно зі ст. 14 КУпН розрізняють такі види користування:

- геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислово розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення;
- видобування корисних копалин;
- будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;
- створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.);
- виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції;
- задоволення інших потреб.

Користування надрами здійснюється на підставі спеціальних дозволів. Дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів — це офіційний документ, який засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів.

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 або Радою міністрів Автономної Республіки Крим щодо розробки родовищ корисних копалин місцевого значення на території Автономної Республіки Крим. Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами встановлений Постановою Кабінету Міністрів України № 594 від 30 травня 2011 року «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами». Продаж на аукціоні дозволів на геологічне вивчення чи видобування стратегічно важливих корисних копалин здійснюється відповідно до висновку Міжвідомчої комісії з питань надрокористування, утвореної згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 року № 742 «Про надання спеціальних дозволів на користування ділянками надр з метою геологічного вивчення та видобування стратегічно важливих корисних копалин».

Без проведення аукціону дозвіл надається у разі:

1) видобування корисних копалин, якщо заявник за результатами геологічного вивчення ділянки надр за власні кошти здійснив підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено, а також видобування корисних копалин, якщо заявник за власні кошти здійснив апробацію за умови затвердження підрахунку запасів корисних копалин протягом п'яти років, а в межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України десяти років з моменту надання дозволу;

2) розширення меж не більш як на 50 % раніше наданої у користування площі ділянки надр з метою її геологічного вивчення або розміщення підземних сховищ, а також збільшення обсягу видобування корисних копалин за рахунок розширення меж ділянки, але не більш як на 50 % запасів, визначених раніше наданим дозволом, за умови, що суміжну ділянку не надано у користування;

3) геологічного вивчення та видобування корисних копалин місцевого значення.

Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами встановлюється Постановою Кабінету Міністрів України № 615 від 30 травня 2011 року «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами». Цей Порядок регулює питання

надання спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також визначає процедуру продовження строку дії, переоформлення, видачі дубліката, зупинення дії чи анулювання дозволу та внесення до нього змін. Дія цього Порядку поширюється на всі види користування надрами.

Дозволи надаються на такі види користування надрами:

- геологічне вивчення родовищ корисних копалин;
 - геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення;
 - видобування корисних копалин;
 - геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислова розробка родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ);
 - будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;
 - створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо);
 - виконання робіт (провадження діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції.
- Строк дії дозволу обчислюється з дня його реєстрації, якщо в ньому не передбачено інше.

Дозвіл надається на строк, визначений заявником, але не більш як на:

п'ять років — на геологічне вивчення родовищ корисних копалин і геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ корисних копалин загальнодержавного значення;

10 років — на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ нафти і газу, у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України;

20 років — на видобування корисних копалин;

30 років — на видобування нафти і газу в межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України.

Строк дії окремих дозволів на геологічне вивчення нафтогазоносних надр та видобування нафти і газу (промислова розробка родовищ), але не більш як на 20 років на суші і не більш як на 30 років на континентальному шельфі та в межах виключної (морської) економічної зони України — на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислово розробку родовищ, з подальшим видобуванням нафти і газу (промислова розробка родовищ). При цьому строк геологічного вивчення нафтогазоносних надр не може перевищувати 10 років;

20 років — на будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

50 років — на будівництво та експлуатацію підземних сховищ нафти чи газу;

строк дії відповідної угоди про розподіл продукції — на виконання угод про розподіл продукції.

Дозвіл на створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні та оздоровчі заклади тощо), у частині їх геологічного вивчення і збереження надаються без обмеження строку дії.

Надання надр у користування, за винятком надання надр на умовах угод про розподіл продукції, погоджується заявником з:

Радою міністрів Автономної Республіки Крим, 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;

Держгірпромнаглядом — 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 наукове, культурне, рекреаційно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо).

Погодження надання надр у користування на виконання угод про розподіл продукції здійснюється у порядку та на умовах, визначених Законом України «Про угоди про розподіл продукції» і відповідними угодами про розподіл продукції.

Надання спеціальних дозволів на користування надрами здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою народних депутатів питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби.

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, у тому числі передавати їх до статутних капіталів створених за його участю суб'єктів господарювання, а також вносити як внесок у спільну діяльність.

Порядок проведення та умови конкурсу на укладення угод про розподіл продукції визначаються Законом України «Про угоди про розподіл продукції». Спеціальний дозвіл на користування надрами на умовах розподілу продукції видається на підставі укладеної угоди про розподіл продукції і повинен містити всі види користування надрами та інші дані та відомості, передбачені цією угодою. Права користування надрами можуть бути передані третім особам одночасно з передачею прав та обов'язків за угодою про розподіл продукції та з обов'язковим переоформленням спеціального дозволу на користування надрами відповідно до вимог Закону України «Про угоди про розподіл продукції».

Надання спеціальних дозволів на користування надрами суб'єкту господарювання, який отримав цілісний майновий комплекс державного вугледобувного підприємства в оренду чи концесію, здійснюється шляхом переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, виданих вугледобувному підприємству державного сектора економіки, цілісний майновий комплекс якого передано в оренду чи концесію, на ім'я суб'єкта господарювання, який отримав цілісний майновий комплекс такого вугледобувного підприємства в оренду чи концесію, на строк дії такого спеціального дозволу та без проведення конкурсу (аукціону).

Під час оренди чи концесії цілісного майнового комплексу державного вугледобувного підприємства на період отримання орендарем чи концесіонером спеціального дозволу на користування надрами та гірничого відводу орендар чи концесіонер здійснює видобуток вугілля та (або)

лігніту (бурого вугілля) на об'єкті, переданому в оренду чи концесію, на підставі чинного спеціального дозволу на користування надрами та гірничого відводу державного вугледобувного підприємства, цілісний майновий комплекс якого передано в оренду чи концесію, але не більше 12 місяців з дня укладення договору оренди чи концесії.

Надання спеціальних дозволів на користування надрами суб'єкту господарювання, який приватизував державне вугледобувне підприємство відповідно до Закону України «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств», здійснюється шляхом переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, наданих зазначеному вугледобувному підприємству, на ім'я суб'єкта господарювання, який його приватизував, на строк дії такого спеціального дозволу та без проведення аукціону.

Об'єктом надрокористування може бути якась одна, індивідуалізована на місцевості, у натурі частина (ділянка) державного фонду надр, що надається в користування для певної мети — гірничий відвід. До індивідуалізуючих ознак такого об'єкта належать: розмір, межі та місце розташування. Відокремлена частина державного фонду надр (гірничий відвід) розглядається як юридично самостійний об'єкт права користування. Особливість об'єктів права користування надрами полягає в тому, що їх розміри не нормуються законом. Розмір гірничого відводу, що надається, визначається у кожному випадку державними компетентними органами з урахуванням мети надрокористування, виробничих потужностей гірничодобувних підприємств, строків їх діяльності та інших факторів.

Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу. *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. Порядок надання гірничих відводів затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 59 «Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів». Надання додаткових гірничих відводів до існуючого оформлюється як новий відвід.

На розробку родовищ корисних копалин гірничий відвід, як правило, надається для всього родовища. На розробку великих родовищ корисних копалин, крім нафтових і газових, гірничі відводи можуть бути надані двом або кільком підприємствам чи громадянам. **Гірничі**

відводи надаються окремо для розробки кожного родовища, коли різні види корисних копалин залягають на одній території.

Підприємство чи громадянин для одержання гірничого відводу залежно від виду родовища подає заяву місцевому органу державного гірничого нагляду або Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській раді. У заяві зазначаються назва підприємства чи відомості про громадянина, що мають намір одержати гірничий відвід, місцезнаходження гірничого відводу та мета, з якою він одержується.

Подається також проект гірничого відводу в двох примірниках. Проект гірничого відводу складається з пояснювальної записки та графічних матеріалів. У пояснювальній записці повинні бути викладені:

- мета, з якою подається заява про надання гірничого відводу;
- обґрунтування необхідності одержання гірничого відводу;
- назва організації, що виконала проектування гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, і організації, що підготувала проект гірничого відводу;
- загальні відомості про територію, на якій знаходиться гірничий відвід, у тому числі про її географічне та адміністративне положення, площу, характеристику сільськогосподарських та інших угідь, річок, озер та інших водних об'єктів, окремі будівлі і споруди, а також вказуються категорії, до яких належать землі відповідно до земельного законодавства;
- коротка геологічна характеристика ділянки надр у межах гірничого відводу та прилеглої до неї території, у тому числі дані про геологічну будову, гірничотехнічні та гідрогеологічні умови і ступінь їх вивченості; коротка геологічна характеристика наявного родовища корисних копалин (розміри та елементи залягання рудних тіл, жил тощо), гірничотехнічні та гідрогеологічні умови його розробки; обґрунтування та розрахунок меж і розмірів гірничого відводу.

Рішення стосовно заяви на одержання гірничого відводу приймається протягом не більше 30 днів. Положення про надання гірничого відводу затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 59¹.

У деяких випадках користування надрами здійснюється без надання гірничого відводу чи спеціального дозволу. Так, відповідно до статей 20, 21 КУпН користування надрами без надання гірничого

¹ ЗП України. – 1995. – № 4. – Ст. 94.

відводу здійснюється при геологічному вивченні надр, у тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, а також для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу.

Без надання гірничого відводу мають право видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф, а також підземні води землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок, якщо загальна глибина розробки не буде перевищувати двох метрів, а у випадку видобування підземних вод — за умови, що продуктивність водозаборів не перевищує 300 кубічних метрів на добу.

Надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, провадиться в порядку, встановленому земельним законодавством України.

Право користування надрами може бути припинено (повністю чи частково), призупинено на деякий час через підстави, передбачені чинним законодавством. **Повне припинення** права надрокористування настає, коли користувач позбавляється цього права на весь наданий йому гірничий відвід або спеціального дозволу (ліцензії). **Частковим припиненням** називається вилучення у надрокористувача лише частини гірничого відводу із збереженням за ним права користування частиною, що залишилася.

Підстави припинення права користування надрами передбачені у ст. 26 КУпН. Однак наведений перелік не є вичерпним. Існують також підстави, при наявності яких припинення права надрокористування завжди обов'язкове, і підстави (вони віддаються на розсуд компетентних органів), які можуть спричинити, а можуть і не спричинити припинення даного права. Ці підстави можна поділити на обов'язкові (безумовні) та умовні.

До обов'язкових можна віднести:

- закінчення встановленого строку користування надрами;
- коли відпадає потреба в користуванні;
- припинення діяльності користувачів надр;
- позбавлення надрокористувача спеціального дозволу (ліцензії).

Право користування надрами може бути припинено в безумовному порядку, коли надра вилучаються для державних або громадських потреб у встановленому законодавством порядку. Надрокористувачам у такому разі зобов'язані відшкодувати збитки, завдані внаслідок вилучення надр.

Інші підстави тягнуть за собою припинення права надрокористування лише при наявності певних умов. До таких підстав належать:

- користування надрами із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього природного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення;
- використання надр не за цільовим призначенням;
- порушення інших вимог, а також тоді, коли користувач без важливих причин протягом двох років, а для нафтогазоперспективних площ та родовищ нафти та газу — 180 календарних днів не приступив до користування надрами.

Деякі підстави припинення права надрокористування прямо законодавством не передбачені, хоча й мають місце. Так, смерть громадянина як підстава припинення права надрокористування законом не передбачена, хоча зрозуміло, що право користування будь-яким об'єктом природи не може зберігатися за померлим.

Однією з підстав припинення права надрокористування може бути несплата або несвоєчасна сплата обов'язкових платежів за користування надрами.

Право надрокористування припиняється й у випадках вилучення земельної ділянки у землевласників і землекористувачів на підставах і в порядку, передбачених чинним земельним законодавством.

Підставою припинення права надрокористування іноземних юридичних осіб і громадян є також і дострокове розірвання угоди (контракту) на право користування надрами або переробку мінеральної сировини. Воно є умовною підставою припинення права користування надрами, бо для його дострокового розриву необхідна наявність порушень умов контракту з боку іноземної юридичної особи або громадянина.

Право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, а у разі незгоди користувачів — у судовому порядку. При цьому питання про припинення права користування земельною ділянкою вирішується у встановленому земельним законодавством порядку.

Особливості і умови обмеження або припинення чи тимчасової заборони (зупинення) користування надрами відповідно до угоди про розподіл продукції визначаються Законом України «Про угоди про розподіл продукції». У цьому разі право користування надрами може

бути припинено, обмежено чи тимчасово заборонено (зупинено) лише у разі: 1) припинення (у тому числі дострокового) дії угоди про розподіл продукції, що здійснюється на умовах і в порядку, передбачених такою угодою; 2) виникнення безпосередньої загрози життю та здоров'ю людей або довкіллю.

Землевласники і землекористувачі можуть бути позбавлені права видобування корисних копалин місцевого значення, торфу і 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.

Екологічне законодавство передбачає також випадки **зупинення (тимчасової заборони) і обмеження** права надрокористування. Це означає тимчасову заборону надрокористування до виконання необхідних природоохоронних заходів, тобто зупиняється користування надрами.

Обмеженням права надрокористування є випадки, коли на певний період (до виконання необхідних природоохоронних заходів) устанавлюються зменшені обсяги викидів і скидів забруднюючих речовин як у цілому по підприємству, так і на окремих його виробничих підрозділах.

Надрокористування обмежується або тимчасово забороняється (зупиняється) у разі перевищення надрокористувачами лімітів використання надр, порушення екологічних нормативів і стандартів, а також вимог екологічної безпеки у спеціально передбачених випадках.

У разі незгоди користувачів з припиненням права надрокористування у випадках використання надр не за цільовим призначенням, із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення довкілля, невикористання надр без поважних причин протягом двох років це питання вирішується в судовому порядку, а в інших випадках — в адміністративному.

Надрокористувачі володіють широким колом прав і обов'язків, закріплених у КУпН та інших нормативних актах. Необхідно розрізнити загальні права і обов'язки, які поширюються на всіх без винятку або на велику частину надрокористувачів, і специфічні, які поширюються тільки на окремих осіб, що здійснюють конкретний вид надрокористування. Слід мати на увазі, що право користування земельною ділян-

кою для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, до змісту права надрокористування не входить.

Надрокористувачам, що здійснюють головні види надрокористування, належать такі права: проводити на наданій їм ділянці геологічне вивчення, комплексну розробку родовищ корисних копалин та інші роботи відповідно до умов спеціального дозволу (ліцензії); розпоряджатися видобутими корисними копалинами, коли інше не передбачено законодавством або умовами спеціального дозволу (ліцензії); здійснювати на умовах спеціального дозволу (ліцензії) консервацію наданого в користування родовища корисних копалин або його частини.

Надрокористувачі мають право на першочергове подовження строку тимчасового користування надрами. Вони також мають право на будівництво підземних і наземних споруд і об'єктів із дотриманням устанавлених правил. Права користувачів надр охороняються законом і можуть обмежуватися лише у випадках, передбачених чинним законодавством. Збитки, завдані порушенням прав надрокористувачів, підлягають відшкодуванню в повному обсязі.

На надрокористувачів покладаються і відповідні обов'язки: використовувати надра за цільовим призначенням, для якого їх було надано; забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр; забезпечувати безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища, не допускати шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд.

Надрокористувачі зобов'язані охороняти рідкісні геологічні відшарування, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти та інші ділянки надр, які становлять особливу наукову або культурну цінність і оголошені в устанавленому порядку об'єктами природно-заповідного фонду.

Після закінчення робіт, пов'язаних із користуванням надрами, надрокористувачі зобов'язані приводити земельні ділянки, порушені при користуванні, у стан, придатний для подальшого їх використання в суспільному виробництві.

Користувачі надр зобов'язані виконувати й інші вимоги щодо користування надрами, встановлені гірничим законодавством України.

Законодавством України встановлюються нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи.

Екологічні нормативи повинні встановлюватися з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів.

У разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище.

Екологічні нормативи розробляються і вводяться в дію спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та іншими уповноваженими на те державними органами відповідно до законодавства України. Вони мають відповідну специфічність залежно від виду природного об'єкта.

Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року № 459, в редакції від 21 грудня 2012 року.

Ліміти визначають обсяги природних ресурсів, на основі яких видаються дозволи на спеціальне використання природних ресурсів. Законодавство встановлює такі ліміти:

– ліміти (квоти) на видобування корисних копалин (у тому числі континентального шельфу), за винятком загальнопоширених, і строки їх дії затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Мінекономіки та Мінприроди, погодженим з обласними державними адміністраціями;

– ліміти на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення затверджуються Мінприроди за поданням органів, у віданні яких перебувають ці природні ресурси, на підставі матеріалів обґрунтування, погоджених з відповідними науковими установами і спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів в Автономній Республіці Крим, державними управліннями екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі.

Ліміти (квоти) на видобування корисних копалин Мінприроди доводить до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій і користувачів надр не пізніше як за шість місяців до початку добування корисних копалин.

§ 3. Правове регулювання основних видів використання надр

Геологічне вивчення надр — це спеціальні роботи і дослідження, спрямовані на одержання інформації про надра для задоволення потреб суспільства. Геологічне вивчення здійснюється з метою одержання даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявлення та оцінки корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з'ясування гірничотехнічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Геологічне вивчення надр включає декілька стадій: регіональне геологічне вивчення території України (геологічне картування), геологічні пошуки корисних копалин, їх геологічну розвідку та дослідно-промислову розробку¹.

Геологічні пошуки — це сукупність робіт з відкриття родовищ корисних копалин. Пошуки проводяться на основі вивчення геологічної будови місцевості одночасно з геологічним картуванням.

Геологічна розвідка родовищ корисних копалин становить собою сукупність геологорозвідувальних робіт і пов'язаних з ними досліджень, що проводяться з метою виявлення і геолого-економічної оцінки запасів мінеральної сировини в надрах.

Дослідно-промислова розробка надр — остання стадія геологічного вивчення ділянки надр, яка попередньо була досліджена. На цій ділянці здійснюють видобуток з родовища обмеженої кількості копалин з метою визначення їх промислової цінності, уточнення гірничо-геологічних та технологічних параметрів, необхідних для підрахунку запасів копалин та обґрунтування вибору раціонального методу промислової розробки родовища. Ця стадія є фактичною основою підтвердження результатів геологічного вивчення надр.

Для геологічного вивчення, у тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, надра надаються у користування без надання гірничого відводу на підставі спеціального дозволу на геологічне вивчення надр.

Проведення робіт по геологічному вивченню надр організовується та координується Мінприроди України. Воно передбачається

¹ Про затвердження Положення про стадії геологорозвідувальних робіт на тверді корисні копалини [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 15.02.2000 № 19.

державними комплексними або цільовими програмами, здійснюється, як правило, за рахунок коштів, що відраховуються видобувними підприємствами до державного бюджету за раніше виконані геологорозвідувальні роботи. В окремих випадках (наприклад, для геологічної розвідки родовищ корисних копалин, що не мають промислового видобутку) вивчення надр може виконуватися за рахунок прямих видатків державного та місцевого бюджетів або залучення недержавних інвестицій.

При здійсненні зазначеного виду надрокористування повинні забезпечуватися: раціональне і ефективне проведення геологорозвідувальних робіт; екологічно безпечний для життя і здоров'я людей стан довкілля; повнота вивчення геологічної будови надр; достовірність визначення кількості та якості запасів усіх корисних копалин і наявних у них компонентів; геолого-економічна оцінка корисних копалин; ведення робіт методами і способами, які б виключали не виправдані втрати корисних копалин та інші вимоги, які передбачені ст. 38 КУпН.

Роботи по геологічному вивченню надр підлягають обов'язковій державній реєстрації та обліку з метою узагальнення і максимального використання результатів вивчення надр, а також запобігання дублюванню зазначених робіт. Державна реєстрація та облік робіт по геологічному вивченню надр провадяться Державним інформаційним геологічним фондом України. Умови розпорядження геологічною інформацією визначаються Положенням про порядок розпорядження геологічною інформацією, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 1995 року № 423¹.

Пошук родовищ корисних копалин становить собою дії, які безпосередньо спрямовані на виявлення корисних копалин. Згідно зі ст. 41 КУпН особи, які відкрили невідоме раніше родовище, що має промислову цінність, або виявили додаткові запаси корисних копалин чи нову мінеральну сировину в раніше відомому родовищі, що істотно підвищують його промислову цінність, визнаються *першовідкривачами*. Вони мають право на винагороду та отримують спеціальний нагрудний знак «Першовідкривач родовища». Положення про першовідкривачів родовищ корисних копалин затверджено Кабінетом Міністрів України 1 лютого 1995 року².

¹ ЗП України. – 1995. – № 8. – Ст. 220.

² Там само. – № 4. – Ст. 102.

Видобування корисних копалин — найбільш поширений, але й водночас небезпечний для навколишнього середовища та людини вид права користування надрами. Це діяльність спеціалізованих підприємств, установ і організацій по розробці твердих, рідких та газоподібних корисних копалин у межах наданих їм гірничих відводів. Особливістю зазначеного виду користування надрами є залежність від того, які корисні копалини видобуваються, — загальнодержавного (наприклад, природний газ, вугілля, нафта та ін.) або місцевого значення (гіпс, гравій, пісок тощо). Від виду корисних копалин залежить порядок та умови їх видобування, система державних органів, які надають відповідний гірничий відвід, та рівень державного управління надрокористуванням. Поділ корисних копалин на загальнодержавні та місцеві здійснює Кабінет Міністрів України.

Корисні копалини загальнодержавного значення здебільшого вважаються перспективними ресурсами, що є стратегічно важливими для економіки України. Тому їх видобування має свої особливості та регулюється окремими нормативними актами.

Певними ознаками, які визначають їх правовий режим, визначаються й корисні копалини місцевого значення. По-перше, їх родовища значно поширені та розташовані відносно рівномірно в межах земної кори. По-друге, їх видобування здійснюється переважно відкритим способом і не потребує значних коштів, спеціальних технічних пристроїв і складного обладнання. І нарешті, такі корисні копалини здатні задовольняти передусім побутові і господарські потреби населення. Згідно зі ст. 23 КУпН землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати для своїх потреб загальнопоширені корисні копалини і торф та використовувати надра для господарських і побутових потреб.

Розробка родовищ корисних копалин та переробка мінеральної сировини провадяться згідно із затвердженими проектами та планами робіт, правилами технічної експлуатації та охорони надр, які погоджуються користувачами надр з Міністерством екології та природних ресурсів України.

З метою запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам, інтенсивного видобутку корисних ко-

палин установлюються квоти на видобуток окремих видів корисних копалин¹.

Законодавство про надра у зв'язку з необхідністю ефективного та комплексного їх використання встановлює відповідні вимоги щодо розробки корисних копалин та переробки мінеральної сировини, згідно з якими повинні забезпечуватися: 1) застосування раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин, недопущення наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин, а також вибіркового відпрацювання багатих ділянок родовищ, що призводить до втрат запасів корисних копалин; 2) здійснення дорозвідки родовищ корисних копалин та інших геологічних робіт, проведення маркшейдерських робіт, ведення технічної документації; 3) облік стану і руху запасів, втрат і погіршення якості корисних копалин, а також подання до статистичних та інших державних органів встановленої законодавством звітності; 4) недопущення псування розроблюваних і сусідніх з ними родовищ корисних копалин у результаті проведення гірничих робіт; збереження корисних копалин родовищ, що консервуються; 5) складування, збереження та облік корисних копалин, а також відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються; 6) раціональне використання розкритих порід і відходів виробництва; 7) безпечно для людей, майна і навколишнього середовища ведення робіт.

Особливості користування надрами під час виконання угоди про розподіл продукції, у тому числі пов'язані з наданням, передачею, обмеженням, тимчасовою заборонаю (зупиненням) та припиненням права користування надрами, а також з правовим оформленням таких відносин, регулюються Законом України «Про угоди про розподіл продукції». Якщо законами про користування нафтогазоносними надрами, зокрема Законом України «Про газ (метан) вугільних родовищ» та Законом України «Про угоди про розподіл продукції», встановлені інші норми, ніж ті, що передбачені у КУпН, то застосовуються норми цих законів.

Особливості правового регулювання використання надр виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України.

¹ Положення про порядок установа квот на видобуток окремих видів корисних копалин [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 22.12.1994 // ЗП України. – 1995. – № 3. – Ст. 54.

Згідно із законодавством виключну (морську) економічну зону України становлять морські райони, зовні прилеглі до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать. Ширина її становить 200 морських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України¹.

На відміну від виключної (морської) економічної зони поняття «континентальний шельф» не визначено в національному законодавстві. Тому через відсутність в Україні спеціального закону про континентальний шельф відповідне поняття застосовується згідно з Конвенцією ООН з морського права. А особливістю правового регулювання відносин, що виникають у сфері використання мінеральних ресурсів континентального шельфу, є орієнтація на міжнародні норми.

Згідно з п. 1 ст. 76 Конвенції ООН з морського права континентальний шельф прибережної держави включає морське дно і надра підводних районів, що простягаються за межі його територіального моря на всьому протязі природного продовження його суходутної території до зовнішньої межі підводного краю материка чи на відстань 200 морських миль від вихідних ліній, від яких виміряється ширина територіального моря. Оскільки ширина Чорного моря не допускає встановлення в ньому континентального шельфу за межами 200-мильної зони, то в усіх причорноморських державах, у тому числі й Україні, виключна (морська) економічна зона збігається з просторами морського дна, що належить до континентального шельфу².

Україна, прибережна держава, здійснює над континентальним шельфом суверенні права з метою його розвідки і розробки його природних ресурсів.

Відповідно до ст. 13 Конституції природні ресурси виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України є об'єктами права власності Українського народу. Ділянки континентального шельфу можуть надаватися фізичним та юридичним особам України, а також іноземним фізичним та юридичним особам у користування для розробки його природних ресурсів, зокрема, геологічного вивчення його надр та видобування корисних копалин.

¹ Про виключну (морську) економічну зону України [Текст] : Закон України від 16.05.1995 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

² Короткий, Т. Р. Міжнародно-правові аспекти охорони середовища Чорного моря [Текст] / Т. Р. Короткий // Концепція розвитку законодавства України : матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 475, 476.

Використання природних мінеральних ресурсів континентального шельфу України здійснюється за спеціальними дозволами, які надаються Міністерством екології та природних ресурсів України на всі види користування надрами, на які вони необхідні.

Особливістю використання природних багатств континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України є те, що надання у користування надр здійснюється з урахуванням правового режиму морського простору. Дозвіл на користування надрами в межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, розташованої за межами територіального моря, надається з урахуванням норм міжнародного морського права та міжнародних договорів.

Крім того, у випадку надання відповідного спеціального дозволу визначається площа морського дна (ділянки надр), з вказуванням координат та меж, в яких можливо здійснення діяльності, передбаченої у дозволі. У спеціальному дозволі на користування надрами континентального шельфу передбачається спеціальний режим ведення робіт, який узгоджується зі спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади, до ведення яких належать питання охорони державного кордону, безпеки судноплавства, рибного господарства, охорони навколишнього природного середовища.

Роботи по геологічному вивченню та видобуванню корисних копалин континентального шельфу пов'язані з підвищеним технологічним та екологічним ризиком, великою вартістю розробки, до того ж здійснюють негативний вплив на стан водних живих ресурсів, всієї екологічної системи морського простору. Тому постають питання обмеження розмірів та кількості ділянок надр, наданих у користування; визначення окремого правового режиму видобування в межах континентального шельфу нафти і газу тощо.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання надр

Відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання надр — це вид юридичної відповідальності, суть якого полягає у притягненні винних осіб до дисциплінарної, адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності.

Деякі види дисциплінарних правопорушень законодавства про охорону та використання надр визначені в ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». До них можна віднести порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації гірничих підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; допущення наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин; перевищення лімітів та порушення інших вимог використання надр; нежиття заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на надра та навколишнє природне середовище та ін.

Можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності передбачена Положенням про дисципліну працівників гірничих підприємств. За порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано заходи стягнення: догана або звільнення. Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення (ст. 147 КЗпП).

Види екологічних правопорушень, за які передбачена адміністративна відповідальність, в основному містяться в ст. 57 КУпАП (порушення вимог щодо охорони надр).

Кримінальна відповідальність передбачена за порушення встановлених правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля, а також незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення (ст. 240 КК України).

Цивільно-правова відповідальність за правопорушення полягає в обов'язку винної особи відшкодувати матеріальну та/або моральну шкоду, що була спричинена порушенням екологічного законодавства.

Шкода, заподіяна внаслідок порушення екологічного законодавства, підлягає компенсації, як правило, у повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів.

Особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування недержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

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.

Загальні засади відшкодування шкоди визначені Методикою визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами, яка затверджена наказом Міністерства природи України 29 серпня 2011 року № 303.

Контрольні питання

1. Що таке надра як об'єкт правової охорони та використання?
2. Які основні ознаки та поняття права користування надрами?
3. Які види користування надрами передбачені законодавством України?
4. Який суб'єктно-об'єктний склад права користування надрами?
5. У чому полягають особливості виникнення права користування надрами?
6. Які існують підстави припинення права користування надрами?
7. Що слід розуміти під правовою охороною надр?
8. Які особливості користування надрами для їх геологічного вивчення?
9. У чому полягають особливості користування надрами для видобування корисних копалин?
10. Які основні особливості правового регулювання використання надр виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України?
11. Які особливості застосування юридичної відповідальності за порушення законодавства про надра?

Розділ XII

Правове регулювання використання та охорони рослинного світу

§ 1. Рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання

Рослинний світ є однією зі складових частин навколишнього природного середовища і разом з іншими його елементами має надзвичайну значимість у біосферних процесах планети.

Рослини як найбільш вагома складова рослинного світу налічують близько 350 тис. видів. До середини ХХ ст. всі рослини традиційно ділилися на нижчі (бактерії, водорості, гриби та лишайники) і вищі рослини (мохові, хвощові, папоротникові, голонасінні, квіткові або покритонасінні). Нині бактерії та гриби виокремлюють у самостійну групу, у зв'язку з цим група «нижчі рослини» зберегла переважно історичний інтерес¹.

Рослинний світ являє собою сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території. Це легальне визначення рослинного світу як об'єкта навколишнього природного середовища міститься в ст. 3 Закону України «Про рослинний світ». Цей закон є першим в екологічному законодавстві нормативно-правовим актом, яким були урегульовані суспільні відносини, пов'язані з використанням, відтворенням та охороною рослинного світу.

Окрім того, в юридичній літературі є наукове визначення рослинного світу. Зокрема, протягом тривалого часу (до прийняття Закону України «Про рослинний світ») рослинний світ визначався як «сукупність диких рослин (наземних і водних), що зростають у стані природної волі на території держави»².

¹ Биологический энциклопедический словарь [Текст]. – М., 1986. – С. 529–530.

² Искоян, А. Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Б. Искоян. – Ереван, 1985. – С. 16.

Науковці нині визначають рослинний світ як об'єкт права власності, суверенних прав у вигляді сукупності диких рослин, які зростають у стані природної свободи на території України, а також у межах внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, щодо якого встановлено відповідний правовий режим, який забезпечує його належне використання, охорону й відтворення¹.

У сучасних умовах значення рослинного світу для біосфери планети постійно зростає. Рослини є комплексом екологічної системи, поєднують земельні і водні ресурси, виконують екологічні функції: кліматорегулюючі, захисту довкілля, ґрунтозахисні, водоохоронні, санітарно-оздоровчі, а також є джерелом поповнення атмосфери киснем, середовищем життєдіяльності тварин, фільтрують відходи виробництва й очищують повітря. Економічні функції рослинного світу полягають у тому, що він традиційно виступає джерелом деревини (лісові ресурси) та іншої рослинної продукції для задоволення потреб населення й народного господарства².

До рослинного світу слід відносити лише дикорослі рослини.

Що стосується суспільних відносин, які виникають у сфері охорони, використання та відтворення рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, то відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про рослинний світ» вони регулюються відповідним законодавством України. Тобто ця група суспільних відносин не підпадає під дію правових норм цього Закону.

Безпосередніми об'єктами рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням, є природні рослинні ресурси.

В екологічному законодавстві склад рослинного світу не визначається. Але в юридичній літературі розрізняють певні його категорії: ліси, нелісова деревинно-чагарникова рослинність; флора, яка зростає на землях водного фонду; природні пасовища на землях сільськогосподарського призначення; рослинність, що занесена до Червоної книги³.

¹ Соколова, А. К. Юридичне визначення поняття «рослинний світ» [Текст] / А. К. Соколова // Проблеми законності. Вип. 66. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – С. 87.

² Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы [Текст] : учеб. пособие для ВУЗов / под ред. В. В. Петрова. – М. : Высш. шк., 1990. – С. 223.

³ Демичев, Д. М. Экологическое право. Особенная часть [Текст] : учеб. пособие / Д. М. Демичев. – Минск : Ураджай, 2002. – С. 153.

За своєю екологічною, господарською, науковою, оздоровчою, рекреаційною цінністю та іншими ознаками рослинні ресурси поділяються на природні рослинні ресурси загальнодержавного та місцевого значення.

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 приток 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; в) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, 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. Крім того, 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, які не віднесені законодавством України до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення.

Таким чином, об'єктами рослинного світу є різноманітна сукупність усіх видів дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин біологічного походження, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів і їх угруповань.

Законом України «Про рослинний світ» передбачена необхідність збереження природної просторової, видової, популяційної та ценотичної різноманітності об'єктів рослинного світу; збереження умов місцезростання дикорослих рослин і природних рослинних угруповань; науково обґрунтованого, невиснажливого використання природних рослинних ресурсів; здійснення заходів щодо запобігання негативному впливу господарської діяльності на рослинний світ; охорони об'єктів рослинного світу від пожеж, захист від шкідників і хвороб; здійснення

заходів щодо відтворення об'єктів рослинного світу; регулювання поширення та чисельності дикорослих рослин і використання їх запасів з урахуванням інтересів охорони здоров'я населення.

§ 2. Правове забезпечення використання рослинного світу

Розглядаючи питання про правове забезпечення використання рослинного світу, не можна залишити поза увагою проблему експлуатації об'єктів рослинного світу на праві власності.

Аналіз Закону «Про рослинний світ» дозволяє стверджувати, що в ньому не міститься жодної норми стосовно права власності на рослинний світ. У зв'язку з таким становищем в юридичній літературі висловлена думка, що більшість питань власності щодо рослинного світу в екологічному та цивільному законодавстві або не врегульовані, або не погоджені між собою. Це стосується визначення форм права власності, його змісту, об'єктивного і суб'єктивного складу, підстав виникнення і припинення цього права тощо¹.

Аналізуючи зазначені питання, науковці доходять висновку про переважно публічно-правовий характер права власності на рослинний світ. Відносини власності на об'єкти рослинного світу в будь-якій її формі й елементи змісту права власності (володіння, користування й розпорядження) повинні мати на меті задоволення публічних інтересів сьогодення та майбутніх поколінь².

Таким чином, використання об'єктів рослинного світу на праві власності має за мету досягнення публічно-правових інтересів суспільства.

Відповідно до Закону «Про рослинний світ» використання природних рослинних ресурсів здійснюється в порядку загального або спеціального використання.

¹ Соколова, А. К. Щодо особливостей права власності на об'єкти рослинного світу [Текст] / А. К. Соколова // Проблеми законності. Вип. 74. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2005. – С. 59.

² Бринчук, М. М. О головном акте экологического законодательства [Текст] / М. М. Бринчук // Гос-во и право. – 2001. – № 11. – С. 74; Соколова, А. К. Щодо особливостей права власності на об'єкти рослинного світу; Лучина, О. В. Особливості права власності на рослинність на земельних ділянках, межі яких не визначені в натурі (на місцевості) [Текст] / О. В. Лучина // Земельне право України. Теорія і практика. – 2007. – № 1. – С. 52–56.

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. Воно здійснюється громадянами з додержанням правил, що затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, без надання їм відповідних дозволів, та безплатно.

Збирання у порядку загального використання дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини тощо забороняється. Торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів, забороняється.

Загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності тощо може бути обмежене Радою міністрів Автономної Республіки Крим, 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.

Видами спеціального використання природних рослинних ресурсів, що передбачені діючим Законом «Про рослинний світ», є: збирання лікарських рослин; заготівля деревини; заготівля живиці; заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо; збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо; заготівля сіна; 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, а природних

рослинних ресурсів місцевого значення — за дозволом, що видається в порядку, який визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Заготівля деревини під час рубок головного користування, живиці на земельних ділянках лісгосподарського призначення здійснюється в порядку, що встановлюється ЛК України. Інші види спеціального використання рослинних ресурсів на земельних ділянках лісгосподарського призначення здійснюються в порядку, що встановлюється Законом України «Про рослинний світ», ЛК України та іншими нормативно-правовими актами.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів є платним.

Розмір збору за спеціальне використання природних рослинних ресурсів визначається з урахуванням природних запасів, поширення, цінності, можливості відтворення, продуктивності цих ресурсів.

Видача дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється у межах лімітів їх використання. Відповідно до Положення про порядок встановлення лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року¹, ліміти визначають обсяги природних ресурсів, на основі яких видаються дозволи на спеціальне використання природних ресурсів.

Ліміти спеціального використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення встановлюються на підставі науково обґрунтованих нормативів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Порядок встановлення лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення затверджується Кабінетом Міністрів України, а використання природних рослинних ресурсів місцевого значення визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування за поданням органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Природні рослинні ресурси використовуються з метою: а) здійснення природоохоронної, рекреаційної, оздоровчої, культурно-освітньої, виховної, науково-дослідної та господарської діяльності; б) для забезпечення потреб населення у технічній, лікарській, пряно-

¹ СП України. — 1992. — № 14. — Ст. 387.

ароматичній, харчовій сировині з дикорослих рослин; в) для випасання худоби, для забезпечення інших потреб тваринництва; г) для потреб бджільництва; д) для потреб мисливського та рибного господарства. Природні рослинні ресурси можуть використовуватися з господарською метою і для інших потреб, передбачених законодавством.

Використання природних рослинних ресурсів з природоохоронною, рекреаційною, оздоровчою, культурно-освітньою метою здійснюється в порядку загального використання.

Для проведення науково-дослідних робіт, пов'язаних з використанням природних рослинних ресурсів, у встановленому земельним законодавством порядку можуть визначатися спеціальні земельні ділянки, на яких зростають об'єкти рослинного світу. Правила використання природних рослинних ресурсів з науково-дослідною метою затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. У разі виявлення порушення законодавства про рослинний світ та використання природних рослинних ресурсів з науково-дослідною метою у встановленому законодавством порядку може бути прийняте рішення про обмеження або заборону використання природних рослинних ресурсів.

Промислове збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин провадиться з урахуванням принципів невиснаження природних рослинних ресурсів, збереження сприятливих умов для життя диких тварин та охорони довкілля.

Закупівля лікарської та технічної сировини з дикорослих рослин у юридичних або фізичних осіб здійснюється за умови наявності у них дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів.

Збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин здійснюється відповідно до правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва здійснюється на земельних ділянках, що визначаються в установленому земельним законодавством порядку. Цей порядок передбачено в ст. 34 ЗК України, відповідно до якого громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокошення і випасання худоби. Органи виконавчої влади та орга-

ни місцевого самоврядування можуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища.

Використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва забороняється, якщо це може призвести до деградації земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, або перешкоджає їх своєчасному природному відтворенню.

Використання природних рослинних ресурсів для потреб бджільництва здійснюється безоплатно і без отримання дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів шляхом розміщення пасік на відповідних земельних ділянках за погодженням з власником, користувачем (у тому числі орендарем) такої ділянки.

Розміщення пасік на земельних ділянках лісогосподарського призначення здійснюється без права рубок дерев і чагарників, розчищення та розорювання земельних ділянок і спорудження на них будівель капітального типу. Місця розміщення пасік визначаються з урахуванням умов ведення лісового господарства і спеціального використання лісових ресурсів.

Використання природних рослинних ресурсів для потреб мисливського та рибного господарства здійснюється з урахуванням вимог Закону «Про рослинний світ», а також земельного, водного законодавства та законодавства про тваринний світ.

§ 3. Правова охорона рослинного світу

Рослинний світ як сукупність рослинних угруповань вкриває більшу частину поверхні суші та знаходиться в водоймищах і становить важливий компонент біосфери Землі. Він безпосередньо пов'язаний із особливостями клімату, водного режиму, ґрунту, рельєфу, а також тваринним світом, разом із яким створює різноманітні біогеоценози. Правове регулювання його охорони має надзвичайно важливе значення для підтримання екологічної рівноваги, забезпечення екологічного збалансованого процесу експлуатації всіх природних ресурсів.

Охорона рослинного світу передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження просторової, видової 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 здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, власниками та користувачами (в тому числі орендарями) земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, а також користувачами природних рослинних ресурсів.

Як встановлено у ст. 26 Закону «Про рослинний світ», його охорона забезпечується: встановленням правил і норм охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу; проведенням екологічної експертизи та інших заходів з метою запобігання загибелі об'єктів рослинного світу в результаті господарської діяльності; захистом земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, від ерозії, підтоплення, заболочення, засолення, висихання, ущільнення, засмічення, забруднення промисловими і побутовими відходами і стоками, хімічними й радіоактивними речовинами та від іншого несприятливого впливу; створенням та оголошенням територій та об'єктів природно-заповідного фонду; організацією наукових досліджень, спрямованих на забезпечення здійснення заходів щодо охорони та відтворення об'єктів рослинного світу; розвитком системи інформування про об'єкти рослинного світу та вихованням у громадян дбайливого ставлення до них; створенням системи державного обліку та здійсненням державного контролю за охороною, використанням та відтворенням рослинного світу; 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; встановленням юридичної відповідальності за порушення порядку охорони та використання природних рослинних ресурсів; здійсненням інших заходів і встановленням законодавством інших вимог щодо охорони рослинного світу.

З метою збереження умов місцезростання об'єктів рослинного світу підприємства, установи, організації та громадяни, діяльність яких пов'язана з розміщенням, проектуванням, реконструкцією, забудовою населених пунктів, підприємств, споруд та інших об'єктів, а також введення їх в експлуатацію повинні передбачати і здійснювати заходи щодо збереження умов місцезростання об'єктів рослинного світу.

Законом «Про рослинний світ» забороняється будівництво, введення в експлуатацію підприємств, споруд та інших об'єктів і застосуван-

ня технологій, що викликають порушення стану та умов місцезростання об'єктів рослинного світу, засмічення, а також забруднення хімічними та іншими токсичними речовинами територій, зайнятих ними. Випалювання сухої природної рослинності або її залишків без дозволу обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим — органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища забороняється.

Великого значення в охороні рослинного світу набуває правове регулювання проведення екологічної експертизи. Як зазначено в Законі «Про рослинний світ», під час проведення екологічної експертизи проектів схем розвитку і розміщення продуктивних сил, генеральних планів розвитку населених пунктів, схем районного планування та іншої документації, а також розрахунків, проектів будівництва і реконструкції (розміщення, технологічного переоснащення) підприємств, споруд та інших об'єктів, впровадження нової техніки, технологій обов'язково повинен враховуватися їх вплив на стан рослинного світу та умови його місцезростання. Так само повинні враховуватися вимоги щодо охорони об'єктів рослинного світу під час розробки і встановлення екологічних нормативів.

Важливою формою охорони рослинного світу є охорона рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин та типових природних рослинних угруповань. Відповідно до Закону «Про рослинний світ» рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види рослин, що зростають у природних умовах на території України, у межах її територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, підлягають особливій охороні і заносяться до Червоної книги України.

Види рослин, які не занесені до Червоної книги України, але є рідкісними або такими, що перебувають під загрозою зникнення на території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, можуть заноситися до Переліку видів рослин, що підлягають особливій охороні на цих територіях. Перелік та Положення про нього затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Крім того, рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання підлягають охороні на всій території України і заносяться до Зеленої книги України.

Положення про Зелену книгу України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року і встановлює порядок ведення Зеленої книги України, визначає категорії рідкісних, зникаючих і типових природних рослинних угруповань, що потребують охорони та внесення до Зеленої книги, а також шляхи здійснення охорони природних рослинних угруповань, внесених до Зеленої книги України. Ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу крім генетично модифікованих здійснюється за правилами, що встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

§ 4. Особливості правового регулювання використання та охорони зелених насаджень в населених пунктах

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року¹ охороні та відновленню підлягають усі зелені насадження в межах населених пунктів під час проведення будь-якої діяльності, крім зелених насаджень, які висаджені або вирости самосівом в охоронних зонах повітряних і кабельних ліній, трансформаторних підстанцій, розподільних пунктів і пристроїв.

У населених пунктах ведеться облік зелених насаджень та складається їх реєстр за видовим складом та віком. Облік зелених насаджень проводиться органами місцевого самоврядування.

Правила утримання зелених насаджень у населених пунктах України затверджені наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 року.

За функціональними ознаками зелені насадження населених пунктів умовно можна поділити на три групи. До першої групи відносяться зелені насадження загального користування, 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

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

групі житлових будинків; скверів, бульварів, насаджень на схилах, набережних, лісопарків, лугопарків, гідропарків та інших, які мають вільний доступ для відпочинку.

Другу групу становлять зелені насадження обмеженого користування. Це насадження на територіях громадських і житлових будинків, шкіл, дитячих установ, вищих і середніх спеціальних навчальних закладів, профтехучилищ, закладів охорони здоров'я, промислових підприємств і складських зон, санаторіїв, культурно-освітніх і спортивно-оздоровчих установ та ін.

Третя група — зелені насадження спеціального призначення. До неї включено 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.

Зелені насадження загального користування виконують рекреаційні функції і призначені для відпочинку населення з вільним доступом. Зокрема, парк — це самостійний архітектурно-організаційний комплекс площею понад 2 га, який виконує санітарно-гігієнічні функції і призначений для короткочасного відпочинку населення. Залежно від характеру і призначення вони діляться на парки культури і відпочинку, районні, спортивні, дитячі, дендрологічні, історичні, національні, меморіальні, етнографічні — парки-музеї, історичні, виставкові, зоологічні, аерофітотерапії тощо. Сквер являє собою упорядковану й озеленену ділянку площею від 0,02 га до 2,0 га, яка є елементом архітектурно-художнього оформлення населених місць, призначена для короткострокового відпочинку населення.

Бульвар — це озеленена територія вздовж проспекту, транспортної магістралі, вулиці або набережної, з алеями і доріжками для пішохідного руху і короткочасного відпочинку. До набережної відносять озеленену та благоустроєну транспортну та пішохідну магістраль вздовж берега річки і водоймища.

Суб'єктами благоустрою, у тому числі і здійснення ефективних та колективних заходів з охорони та використання зелених насаджень населених пунктів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення, громадяни.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають на конкурсних засадах із числа спеціалізованих підприємств та організацій (міськкомунгоспи, комбінати комунальних підприємств та ін.) балансоутримувачів зелених насаджень державної та комунальної власності. Останні повинні забезпечувати контроль за станом експлуатації та утримання зелених насаджень незалежно від форм власності та відомчого підпорядкування в межах населених пунктів, прогнозування та розробки перспективних і пріоритетних напрямів розвитку зеленого господарства; здійснювати обстеження зелених насаджень для оформлення ордерів на проведення санітарних вирубок, видалення сухостійних, пошкоджених хворобами та шкідниками дерев та кущів, вирубки дерев, чагарників на ділянках, відведених під нове будівництво, реконструкцію та ін.; проводити підготовку або перевірку матеріалів для оформлення дозволів на видалення (вирубку) зелених насаджень або окремих дерев та чагарників, знесення газонів, квітників на замовлення власників цих насаджень тощо.

Відповідно до п. 5.5 Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України відповідальними за збереження зелених насаджень і належний догляд за ними є: на об'єктах благоустрою державної чи комунальної власності — балансоутримувачі цих об'єктів; на територіях земельних ділянок, які відведені під будівництво, — забудовники чи власники цих територій; на безхазяйних територіях, пустирях — місцеві органи самоврядування; на приватних садибах і прилеглих ділянках — їх власники або користувачі.

Генеральний план розвитку населених пунктів України розробляється і реалізується з урахуванням вимог захисту зелених насаджень. Містобудівна діяльність у населених пунктах проводиться з дотриманням вимог охорони зелених насаджень.

Охорона, утримання та відновлення зелених насаджень у населених пунктах, а також видалення дерев, які вирости самосівом, здійснюються за рахунок державного або місцевого бюджетів залежно від підпорядкування об'єктів благоустрою, а на земельних ділянках, переданих у постійне користування або в оренду, — за рахунок їх власників або орендарів відповідно до нормативів, затверджених у встановленому порядку.

Важливим для забезпечення охорони та використання зелених насаджень населених пунктів є їх облік та складання реєстру за видовими складом та віком. Облік проводиться з метою одержання

достовірних даних щодо кількісних і якісних характеристик зелених насаджень на території населених пунктів, визначення відповідності власників озелених територій установленому функціональному призначенню території; посилення відповідальності за збереження насаджень підприємствами, організаціями і установами; використання даних обліку для розроблення органами місцевого самоврядування програм та заходів розвитку зелених зон населених пунктів; розроблення заходів щодо реконструкції об'єктів благоустрою зеленого господарства. Облік зелених насаджень проводиться органами місцевого самоврядування.

Важливе значення щодо обліку об'єктів зеленого господарства має ведення реєстру зелених насаджень. Його метою є: одержання достовірних комплексних даних про кількість і стан зелених насаджень; ведення моніторингу стану і кількості зелених насаджень; розроблення програм, заходів з розвитку зелених зон населених пунктів України; визначення основних напрямів селищної, районної та міської політики в утриманні, розведенні і захисті зелених насаджень.

Організація розвитку та утримання зелених зон населених пунктів покладається на органи місцевого самоврядування. Рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо благоустрою території певного населеного пункту є обов'язковим для виконання розмішеними на цій території підприємствами, установами, організаціями та громадянами, які на ній проживають.

§ 5. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ

Юридична відповідальність у галузі охорони та використання рослинного світу становить собою примусове (каральне) забезпечення правовими засобами виконання спеціальних вимог законодавства про рослинний світ або застосування до винних осіб компенсаційних заходів.

Під порушенням законодавства про рослинний світ слід розуміти протиправну дію або бездіяльність, яка завдає шкоди об'єктам рослинного світу чи не спричиняє такої шкоди, але спрямована проти

встановленого порядку використання об'єктів рослинного світу і передбачає юридичну відповідальність винної в цьому особи.

Порушення законодавства про рослинний світ відповідно до ст. 40 Закону України «Про рослинний світ» тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно із законодавством України.

Відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ несуть особи, винні у: самовільному спеціальному використанні природних рослинних ресурсів; порушенні правил загального використання природних рослинних ресурсів; протиправному знищенні або пошкодженні об'єктів рослинного світу; порушенні вимог охорони умов місцезростання об'єктів рослинного світу; порушенні вимог щодо охорони, використання та відтворення рослинного світу під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в дію, експлуатації споруд та об'єктів, застосування технологій, які негативно впливають на стан об'єктів рослинного світу; перевищенні лімітів використання природних рослинних ресурсів; самовільному проведенні інтродукції та акліматизації дикорослих видів рослин; реалізації лікарської та технічної сировини дикорослих рослин, зібраної без дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів; закупівлі лікарської та технічної сировини дикорослих рослин у юридичних або фізичних осіб, які не мають дозволу на їх спеціальне використання; порушенні правил вивезення за межі України і ввезення на її територію об'єктів рослинного світу; невнесенні збору за використання природних рослинних ресурсів у встановлені строки.

Разом з тим у Законі зазначено, що перелік правопорушень не є вичерпним. Отже, законодавством може бути встановлена відповідальність й за інші види порушень у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу.

Цивільно-правова відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ, об'єкти якого розташовані в межах населених пунктів, встановлена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1999 року «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів», якою затверджені відповідні такси¹.

Під таксами слід розуміти встановлені державними органами розміри збитків, завданих природним рослинним ресурсам.

¹ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 4. – Ст. 579.

Зазначеною Постановою затверджено три такси, в яких встановлена розгорнута диференціація визначення збитків. Зокрема, Постановою передбачені такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної внаслідок знищення або пошкодження дерев і чагарників; знищення або пошкодження газонів і квітників; використання не за призначенням парків, скверів, гідропарків, інших озелених та земельних ділянок, відведених для їх створення, а також за самовільний проїзд та заїзд на них транспортних засобів, засмічення водойм на їх території.

Відшкодування збитків, заподіяних природним рослинним ресурсам за межами населених пунктів, регламентується іншим нормативно-правовим актом, а саме: Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 року «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу». Відповідно до п. 2 цієї Постанови зазначені такси застосовуються також для обчислення шкоди, заподіяної знищенням, пошкодженням чи незаконною рубкою окремих дерев, груп дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках, що не належать до лісового фонду.

Важливим є питання про розмір збитків, що стягуються із суб'єктів, винних у порушенні законодавства про рослинний світ. Екологічним законодавством передбачено, що шкода, заподіяна порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі. Слід мати на увазі, що цей обсяг визначається затвердженими таксами, про які вже говорилося. У деяких випадках, прямо передбачених законодавством, при обчисленні розміру збитків згідно зі встановленими таксами застосовується кратність, тобто збитки стягуються у підвищеному розмірі. Наприклад, за незаконне вирубування або пошкодження до ступеня припинення росту плодкових дерев, самшиту, дерев і чагарників родини кипарисових, бархату амурського, айланта, платана, горіхів усіх видів, дерев еталонних насаджень та дерев на лісонасінневих плантаціях і ділянках, насінневих і хвойних дерев віком до 41 року в грудні — січні розмір шкоди обчислюється за цією таксою, збільшеною у 3 рази.

Ще одну групу порушень законодавства про рослинний світ, за які передбачена цивільно-правова відповідальність, становлять порушення права державної власності на рослинний світ. Будь-які угоди, що порушують це право, є недійсними з моменту їх укладення.

До таких незаконних угод слід віднести: купівлю-продаж природних рослинних ресурсів; переуступку права спеціального використання рослинного світу; дарування рослинного світу; заповідання природних рослинних ресурсів та деякі інші. Здійснення таких угод тягне за собою визнання їх недійсними відповідно до положень ЦК України.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни або посадові особи у випадках, передбачених КУпАП.

Законодавством встановлено особливий порядок засвідчення факту вчинення адміністративного правопорушення — це наявність протоколу про вчинення адміністративного проступку.

Адміністративна відповідальність передбачена за такі порушення законодавства про рослинний світ: самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків (ст. 77-1 КУпАП); виготовлення чи збут заборонених знарядь добування об'єктів тваринного або рослинного світу (ст. 85-1 КУпАП); незаконне вивезення з України або ввезення на її територію об'єктів рослинного світу (ст. 88 КУпАП); порушення порядку придбання чи збуту об'єктів тваринного або рослинного світу, правил утримання диких тварин у неволі або напіввільних умовах (ст. 88-1 КУпАП); порушення правил створення, поповнення, зберігання, використання або державного обліку ботанічних колекцій та торгівля ними (ст. 88-2 КУпАП); порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України (ст. 90 КУпАП); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (у тому числі і природних рослинних ресурсів) (ст. 91-2 КУпАП). Крім того, КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за порушення законодавства про захист рослин (ст. 83-1 КУпАП). Зокрема, у цій статті передбачена відповідальність за екологічно необґрунтоване здійснення захисту рослин; неповідомлення (приховування) або надання неправдивої інформації про загрозу деревним насадженням, іншій рослинності відкритого та закритого ґрунту, а також продукції рослинного походження від шкідливих організмів; завезення на територію України та реалізація засобів захисту рослин, а також речовин і сировини для їх виготовлення, що не пройшли державних випробувань і реєстрації; ухилення від пред'явлення або непред'явлення засобів захисту для проведення

їх огляду або дослідження; недодержання вимог нормативно-правових актів з питань захисту рослин, що призвело до пошкодження чи погіршення стану рослин та якості продукції рослинного походження, а також забруднення довкілля.

У КК України передбачена відповідальність за знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу (ст. 245), незаконну порубку лісу (ст. 246), порушення законодавства про захист рослин (ст. 247).

Знищення або пошкодження лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, вздовж залізниць, а також стерні, сухих дикоростучих трав, рослинності або її залишків на землях сільськогосподарського призначення вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом караються штрафом від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від двох до п'яти років, або позбавленням волі на той самий строк. Ті самі дії, якщо вони спричинили загибель людей, масову загибель тварин або інші тяжкі наслідки, караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.

Незаконна порубка дерев і чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, що заподіяло істотну шкоду, а також вчинення таких дій у заповідниках або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах карається штрафом від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк, з конфіскацією незаконно добутого.

Порушення правил, установлених для боротьби зі шкідниками і хворобами рослин, та інших вимог законодавства про захист рослин, що спричинило тяжкі наслідки, карається штрафом до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста двадцяти до двохсот годин, або обмеженням волі на строк до двох років.

Дисциплінарна відповідальність є одним із засобів впливу на осіб, для яких дії по охороні, використанню та відтворенню дикорослих та інших несільськогосподарського призначення природних рослинних ресурсів є посадовим обов'язком. Види дисциплінарних стягнень за відповідні порушення передбачені КЗпП України.

Контрольні питання

1. Сформулюйте поняття «рослинний світ».
2. Які ознаки характерні для загального використання природних рослинних ресурсів?
3. Які ознаки характерні для спеціального використання природних рослинних ресурсів?
4. Назвіть види використання природних рослинних ресурсів.
5. Які заходи щодо охорони рослинного світу передбачені чинним законодавством?
6. Що слід розуміти під інтродукцією, акліматизацією та селекцією рослин?
7. Охарактеризуйте особливості цивільно-правової відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ.
8. Охарактеризуйте особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ.
9. Охарактеризуйте особливості кримінальної відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ.

Розділ XIII

Правове регулювання використання та охорони лісів

§ 1. Загальна характеристика права лісокористування

Право лісокористування є складовою частиною права природоохорони, тому йому притаманні всі загальні риси останнього. Разом з тим право лісокористування має певні особливості, що обумовлено формами власності на ліси, їх правовим режимом, значимістю лісів у виконанні екологічних, економічних, культурно-оздоровчих та інших функцій.

Право лісокористування слід розглядати в двох аспектах — як об'єктивне і як суб'єктивне право.

Об'єктивне право лісокористування — це сукупність правових норм, які регулюють порядок і умови раціонального використання і відтворення лісів, їх охорони і захисту, підстави виникнення, зміни і припинення правовідносин у зазначеній галузі.

Суб'єктивне право лісокористування слід розуміти як встановлену і гарантовану законом можливість конкретних суб'єктів на безпосередню експлуатацію лісів з метою задоволення потреб у лісових ресурсах, добування їх корисних властивостей.

Для характеристики права лісокористування важливе значення має визначення таких понять, як «ліс», «лісові ресурси» і «лісовий фонд». Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року у редакції від 8 лютого 2006 року визначає «ліс» як 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 взаємозв'язані в своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище (ст. 1 ЛК України). Ліси є національним багатством

і за своїм призначенням та місцезональним виконанням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах.

Лісовий фонд — поняття значно ширше від поняття лісу. У ЛК України (ст. 4) воно визначається таким чином: «До лісового фонду України належать лісові ділянки, у тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га». Таким чином, поняття «лісовий фонд» включає не тільки ліси, але і захисні насадження певної площі.

Поняття «лісові ресурси» також істотно відрізняються від понять «ліс» і «лісовий фонд». Лісовими ресурсами є деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються в процесі формування лісових природних комплексів (ст. 6 ЛК України).

Суб'єктами лісових відносин є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи і громадяни, які діють відповідно до Конституції і законів України.

§ 2. Правове регулювання використання лісових ресурсів

Використання лісових ресурсів здійснюється в порядку загального та спеціального використання.

Відповідно до ст. 66 ЛК України громадяни мають право в лісах державної і комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'янисті рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених ЛК та іншими законодавчими актами України.

Громадяни під час здійснення загального використання лісових ресурсів зобов'язані дотримуватися вимог пожежної безпеки в лісах, користуватися лісовими ресурсами способами і в обсягах, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів, не погіршують санітарного стану лісів.

На відміну від загального, спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється не тільки громадянами, але і юридичними особами за плату та по спеціальних дозволах.

Видами використання лісових ресурсів є: заготівля деревини; заготівля другорядних лісових матеріалів (живиці, пнів, кори, деревної зелені, деревних соків); побічні лісові користування; використовувannya корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних та освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт.

Законодавством України можуть передбачатися й інші види спеціального використовувannya лісових ресурсів.

Спеціальне використовувannya лісових ресурсів здійснюється в межах лісових ділянок, виділених для цієї мети, без надання земельних ділянок. Воно проводиться за спеціальним дозволом (лісорубний квиток, лісовий квиток), що видається безоплатно.

Спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства. Спеціальний дозвіл на інші види спеціального використання лісових ресурсів видається власниками лісів або постійними лісокористувачами. На виділених лісових ділянках можуть використовуватися лише ті лісові ресурси і лише для цілей, що передбачені виданим спеціальним дозволом. Форми спеціальних дозволів і порядок їх видачі затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Заготівля деревини під час рубок головного користування є одним із найпоширеніших видів спеціального використовувannya лісових ресурсів. Порядок його здійснення урегульований постановами Кабінету Міністрів України «Порядок спеціального використання лісових ресурсів», «Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 року, Постановою Кабінету Міністрів України «Правила рубок головного користування в гірських лісах Карпат» від 22 жовтня 2008 року, Постановою Кабінету Міністрів України «Правила поліпшення якісного складу лісів» від 12 травня 2007 року, наказом Державного комітету лісового господарства України «Правила рубок головного користування» від 23 грудня 2009 року та ін.

Заготівля деревини здійснюється відповідно до системи норм і вимог щодо здійснення рубок, в основу яких покладено дотримання принципів безперервного, невиснажливого і раціонального використання лісових ресурсів, збереження умов відтворення високопродуктивних стійких насаджень, їх екологічних та інших корисних властивостей.

Залежно від категорії лісів, лісорослинних умов, біологічних особливостей деревних порід, типу лісу, складу та вікової структури деревостанів, наявності та стану підросту цінних господарських порід, ступеня стійкості ґрунтів проти ерозії, стрімкості схилів та інших особливостей, застосовуються такі системи рубок:

- вибіркові — рубки, під час яких періодично вирубується частина дерев, що є перестійними або стиглими, а лісова ділянка залишається постійно вкритою лісовою рослинністю;

- поступові — рубки, під час яких передбачається видалення деревостанів за кілька прийомів;

- суцільні — рубки, під час яких весь деревостан вирубається повністю, за винятком насінників, життєздатного підросту і молодняку, цінних і рідкісних видів дерев та чагарників, що підлягають збереженню;

- комбіновані — несучільні рубки, під час яких поєднуються елементи різних систем поступових і вибіркових рубок.

Крім того, можуть бути застосовані і такі види, як рубки догляду, санітарні, лісовідводні, переформування, пов'язані з реконструкцією, ландшафтні.

Особливий порядок заготівлі деревини встановлено щодо гірських лісів Карпат, які здійснюються на основі екосистемного підходу та принципів наближеного до природи ведення лісового господарства.

Ще одним видом спеціального використовувannya лісових ресурсів є заготівля другорядних лісових матеріалів (живиці, пнів, лубу, кори, деревної зелені, деревних соків).

Заготівля живиці здійснюється шляхом підсочування у стиглих хвойних деревостанах, які після закінчення строків підсочування вирубуються, а також у пристигаючих деревостанах, які до часу закінчення підсочування підлягатимуть вирубуванню.

Лісові ділянки для заготівлі живиці визначаються відповідно до матеріалів лісовпорядкування та планів рубок головного користування.

Роботи, пов'язані із здійсненням заготівлі живиці, повинні бути завершені не пізніше 1 листопада року закінчення підсочування. У разі погіршення санітарного стану деревостанів заготівля живиці припиняється достроково.

Заготівля пнів, лубу, кори і деревної зелені проводиться для промислової переробки, розвитку лісових промислів і задоволення потреб

населення. Порядок їх заготівлі урегульований Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. «Порядок спеціального використання лісових ресурсів».

Деревні пні заготовлюються для одержання осмолу (сировини для смолоскипидарного виробництва) та дров. До початку робіт, пов'язаних із заготівкою пнів, лісокористувачі складають технологічні карти.

Луб заготовлюється шляхом зняття кори з дерев, призначених для рубки у поточному році. Робота проводиться в період інтенсивного руху соків (квітень — травень).

Кора деревних порід заготовлюється з метою одержання лікарської та технічної сировини (кора дуба, крушини, калини і т. п.), а також сировини для виробництва дьогтю (берест).

Серед видів права спеціального використання лісових ресурсів важливе місце займають побічні лісові користування. Відповідно до ст. 73 ЛК України до побічних лісових користувань належать: заготівля сіна, випасання худоби, розміщення пасік, заготівля дикорослих плодів, грибів, горіхів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету. Цей вид лісокористування є сезонним. Строки його початку і закінчення встановлюються органами виконавчої влади з питань лісового господарства.

Випасання худоби дозволяється на вкритих і не вкритих лісовою рослинністю землях лісового фонду, якщо це не завдає їм шкоди. На територіях об'єктів природно-заповідного фонду випас худоби може здійснюватися лише за умови, що він не суперечить їх цільовому призначенню. Законодавством, а в деяких випадках за рішенням місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування передбачаються обмеження випасу худоби в лісах.

Місця розміщення вуликів і пасік визначаються постійними користувачами земельних ділянок лісового фонду з урахуванням умов ведення лісового господарства та спеціального використання лісових ресурсів. Для розміщення вуликів і пасік виділяються ділянки переважно на узліссях, галявинах та інших не вкритих лісовою рослинністю землях. На таких ділянках дозволяється спорудження тимчасових (не капітальних) будівель без права вирубки дерев і чагарників, розчищення та розорювання земельних ділянок лісогосподарського призначення. Розміщення пасік у місцях масового відпочинку людей забороняється.

Для сінокошення можуть використовуватися незалісенені зруби, галявини та інші не вкриті лісовою рослинністю землі, на яких не очікуєть-

ся природне лісовідновлення. В окремих випадках для заготівлі сіна можуть використовуватися міжряддя лісових культур і плантацій.

Заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збір лісової підстилки і заготівля очерету ведуться способами, які виключають виснаження їх ресурсів. Об'єми щорічної заготівлі продукції встановлюються постійними лісокористувачами на підставі матеріалів лісовпорядкування. Заготівля лісових продуктів для отримання харчової і лікарської сировини в лісах, де здійснювалися заходи щодо боротьби зі шкідниками і хворобами з використанням хімічних засобів, здійснюється з дотриманням відповідних санітарних норм і правил.

Збирання лісової підстилки допускається в окремих випадках у лісах на одній і тій же площі не частіше одного разу протягом п'яти років. Заготівля очерету проводиться на земельних ділянках лісогосподарського призначення з урахуванням збереження сприятливих умов для життя диких тварин і птахів, а також дотримання інших вимог охорони навколишнього природного середовища.

Способи і строки здійснення побічних лісових користувань визначаються Постановою Кабінету Міністрів України «Порядок спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 р.

Використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей здійснюється юридичними і фізичними особами за дозволами органів місцевого самоврядування за погодженням з постійними лісокористувачами. Цей вид користування здійснюється з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів з додержанням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. У лісах, які використовуються для відпочинку, лісокористувачі повинні здійснювати роботи по їх благоустрою.

Використання корисних властивостей лісів у науково-дослідних цілях здійснюється з метою вивчення закономірностей розвитку лісових екосистем, функціонування лісових природних комплексів, виявлення, вивчення, збереження і використання генетичного фонду рослин у лісах держави.

Використання корисних властивостей лісів для потреб мисливського господарства здійснюється відповідно до Закону України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року та Закону України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 січня 2000 року.

§ 3. Підстави виникнення та припинення користування лісами

Відповідно до ст. 16 ЛК України (у редакції від 8 лютого 2006 року) розрізняється постійне та тимчасове користування лісами.

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, в яких створені 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 і організаціям, в 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 Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим 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.

Документом, що засвідчує право постійного користування лісами, є державні акти на право постійного користування земельними ділянками.

У тимчасовому користуванні можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності.

Тимчасове користування лісами може бути довгостроковим (від 1 до 50 років) і короткостроковим (до 1 року).

Довгострокове тимчасове користування лісами — це 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 Автономної Республіки Крим, 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 Автономної Республіки Крим, 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 України, здійснюється без вилучення земельних ділянок у власників лісів, постійних лісокористувачів на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачам, підприємствам, установам, організаціям, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам.

Тимчасові лісокористувачі не мають права передавати лісові ділянки в тимчасове користування іншим особам.

У ЛК України передбачені підстави припинення права лісокористування. Зокрема, право постійного користування лісами припиняється у випадках припинення права користування земельною лісовою ділянкою у випадках і порядку, встановлених ЗК України; використання лісових ресурсів способами, які завдають шкоду навколишньому природному середовищу, не забезпечують збереження оздоровчих, захисних та інших корисних властивостей лісів, негативно впли-

вають на їх стан і відтворення; використання лісових ділянок не за цільовим призначенням.

Право тимчасового користування лісами припиняється у випадках добровільної відмови від використання лісових ресурсів; закінчення строку, на який було надано право використання лісових ресурсів; припинення діяльності лісокористувачів, яким було надано право використання лісових ресурсів; порушення правил і норм, умов спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; використання лісових ресурсів способами, які негативно впливають на стан і відтворення лісів, призводять до погіршення навколишнього природного середовища; порушення встановлених строків справляння збору за використання лісових ресурсів; використання лісових ділянок не за цільовим призначенням; невідшкодування в установленому порядку збитків, заподіяних лісовому господарству внаслідок порушень лісового законодавства, та невиконання вимог щодо усунення виявлених недоліків.

Новим для лісового законодавства в Україні є введення інституту лісових сервітутів. Відповідно до ст. 23 ЛК України лісовий сервітут — це право на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою.

Права власників лісів або лісокористувачів можуть бути обмежені на користь інших заінтересованих осіб на підставі закону, договорів, заповіту або за рішенням суду. Лісовий сервітут здійснюється способом, найменш обтяжливим для власника лісів або лісокористувача земельної лісової ділянки, щодо якої він встановлений.

Положення Цивільного та Земельного кодексів України застосовуються до лісових сервітутів у тій частині, що не суперечить вимогам ЛК України.

§ 4. Правові заходи щодо відтворення, охорони та захисту лісів

Для забезпечення підвищення продуктивності лісів, поліпшення їх корисних властивостей, задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах велике значення має відтворення, охорона та захист лісів.

Відтворення лісів здійснюється з метою досягнення оптимальної лісистості шляхом створення в максимально короткі строки нових насаджень найбільш економічно та екологічно доцільними способами

і технологіями; підвищення водозахисних, ґрунтозахисних, санітарно-гігієнічних, інших корисних властивостей лісів і захисних лісових насаджень; поліпшення якісного складу лісів, підвищення їх продуктивності і біологічної стійкості.

Відтворення лісів здійснюється постійними лісокористувачами і власниками лісів на лісових ділянках, що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища, рідколісся, насадження, що загинули, тощо), шляхом відновлення, а на землях, що раніше не були зайняті лісом, насамперед непридатних для використання в сільському господарстві або виділених для створення захисних лісових насаджень лінійного типу — лісорозведення.

На лісових ділянках, зайнятих чагарниками, низькопродуктивними і малоцінними насадженнями, на яких можливе вирощування більш цінних та високопродуктивних деревостанів, відновлення лісів здійснюється шляхом реконструкції насаджень лісокультурними методами.

Землі для лісорозведення виділяються в порядку, встановленому земельним законодавством.

Відновлення лісів забезпечується природним, штучним і комбінованим способом.

Порядок відтворення лісів здійснюється на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Правила відтворення лісів» від 1 березня 2007 року № 303.

Відтворення лісів повинно забезпечувати:

- раціональне використання лісових ділянок;
- поліпшення якісного складу лісів, підвищення їх продуктивності та біологічної стійкості;
- підвищення водоохоронних, ґрунтозахисних, санітарно-гігієнічних та інших корисних властивостей лісів;
- досягнення оптимальної лісистості шляхом створення в максимально короткі строки нових насаджень найбільш економічно та екологічно доцільними способами і технологіями.

Відтворення лісів повинно здійснюватися з урахуванням екологічних, соціально-економічних та природно-кліматичних умов регіону і передбачати цільове вирощування:

- водоохоронних насаджень на берегах річок, навколо озер, водомиш, у зонах відводу каналів;
- ґрунтозахисних насаджень у ярах, балках, на крутосхилах, луках, інших непридатних для використання в сільському господарстві землях, а також полезахисних лісових смуг;

захисних лісових насаджень у смугах відводу залізниць, автомобільних доріг тощо;

рекреаційно-оздоровчих насаджень у зелених зонах населених пунктів, промислових об'єктів та в місцях масового відпочинку і оздоровлення населення;

експлуатаційних насаджень для задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах.

Лісове законодавство передбачає охорону лісів від незаконних дій громадян, підприємств, установ та організацій, а також біологічний захист лісів від шкідників і хвороб, інших шкідливих чинників, що впливають на санітарний стан лісових ресурсів.

Відповідно до ст. 86 ЛК України організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на їх збереження від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб.

Власники лісів і постійні лісокористувачі зобов'язані розробляти та проводити в установленний строк комплекс протипожежних та інших заходів, спрямованих на збереження, охорону та захист лісів. Перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Захист лісів від шкідників і хвороб забезпечується шляхом систематичного спостереження за станом лісів, своєчасного виявлення осередків шкідників і хвороб лісу, здійснення профілактики виникнення таких осередків, їх локалізації і ліквідації. Охорона і захист лісів може здійснюватись із застосуванням авіації. Зона авіаційної охорони і захисту лісів визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства з урахуванням замовлень власників лісів і постійних лісокористувачів. Забезпечення охорони і захисту лісів покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, та органи місцевого самоврядування, власників лісів і постійних лісокористувачів.

Великого значення для охорони лісів набуває ведення Зеленої книги України. Відповідно до Положення про Зелену книгу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня

2002 року, вона є офіційним державним документом, в якому зведено відомості про сучасний стан рідкісних, таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань України, що відіграють важливу роль як складова частина біологічного різноманіття і потребують особливої охорони.

Охорона природних рослинних угруповань, які підлягають занесенню до Зеленої книги України, забезпечується шляхом:

- встановлення їх особливого правового статусу;
 - створення на місцях, де існують угруповання, природно-заповідних об'єктів або оголошення їх природно-заповідними територіями;
 - врахування спеціальних вимог у процесі охорони цих угруповань у разі вилучення і надання земельних ділянок, розроблення проектної документації і проведення екологічної експертизи;
 - встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності за знищення чи пошкодження природних рослинних угруповань та місць їх зростання;
 - ратифікації міжнародних конвенцій та угод з питань охорони природних рослинних угруповань;
 - проведення виховної роботи серед населення;
 - проведення моніторингу стану змін рослинних угруповань та необхідних досліджень з метою розробки наукових основ їх охорони, відтворення і використання.
- Охорону і захист лісів в Україні здійснюють:
- державна лісова охорона, яка діє у складі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, органу виконавчої влади, Автономної Республіки Крим з питань лісового господарства та підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління;
 - лісова охорона інших постійних лісокористувачів і власників лісів (ст. 89 ЛК України).

Основними завданнями державної лісової охорони є: здійснення державного контролю за додержанням лісового законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, захист від шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу. Її діяльність урегульована Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року «Положення про державну лісову охорону».

§ 5. Юридична відповідальність за порушення лісового законодавства

Під порушенням лісового законодавства слід розуміти протиправну дію або бездіяльність, яка заподіює шкоду лісам або земельним лісовим ділянкам, або не заподіює такої шкоди, але спрямоване проти встановленого порядку користування лісами або земельними лісовими ділянками, і передбачає юридичну відповідальність винної в цьому особи.

Перелік порушень лісового законодавства міститься в ст. 105 ЛК України. Це такі порушення: незаконне вирубування і пошкодження дерев та чагарників; знищення або пошкодження лісу внаслідок підпалу або недбалого поводження з вогнем, порушення інших вимог пожежної безпеки в лісах; знищення або пошкодження лісу унаслідок його забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побутовими відходами, стічними водами, іншими шкідливими речовинами, підтоплення, осушення та інших видів шкідливого впливу; порушення строків лісовідновлення й інших вимог щодо ведення лісового господарства, встановлених законодавством у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; порушення правил зберігання, транспортування та застосування засобів захисту лісів, стимуляторів росту, мінеральних добрив та інших препаратів; знищення або пошкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових плантаціях, а також природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу; засмічення лісів побутовими і промисловими відходами; самовільна заготівля сіна і випасу худоби на земельних лісових ділянках; порушення правил заготівлі лісової підстилки, дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід і т. п.; заготівля лісових ресурсів способами, які негативно впливають на стан і відтворення лісів; порушення порядку використання лісосічного фонду, заготівля і вивезення деревини, заготівля інших лісових ресурсів; невнесення плати за використання лісових ресурсів у встановлені строки і деякі інші.

Порушення лісового законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність. Притягнення до юридичної відповідальності здійснюється в порядку і на основі, передбачених відповідно трудовим, адміністративним, цивільним або кримінальним законодавством.

Порушення лісового законодавства завжди зв'язано із завданням шкоди лісовим екосистемам. Тому лісове законодавство передбачає, що підприємства, установи, організації і громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну лісу в результаті порушення лісового законодавства, у розмірах і порядку, визначеному законодавством України (ст. 107 ЛК України).

Шкода, заподіяна порушенням лісового законодавства, підлягає відшкодуванню незалежно від притягнення винних осіб до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Цивільно-правова відповідальність за порушення лісового законодавства передбачена Постановою Кабінету Міністрів України «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» від 23 липня 2008 року. Цією Постановою затверджені такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу підприємствами, установами, організаціями та громадянами за незаконне вирубування та пошкодження дерев і чагарників до ступеня припинення росту; пошкодження дерев і чагарників до ступеня неприпинення росту; знищення або пошкодження лісових культур, природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу; знищення або пошкодження сіянців, саджанців у лісових розсадниках та на плантаціях; самовільна заготівля сіна та випасання худоби на лісових ділянках; знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах; пошкодження сіножатей, пасовищ і ріллі на землях лісгосподарського призначення; знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і доріг на лісових ділянках; порушення правил заготівлі лісової підстилки; порушення правил заготівлі лікарських рослин, дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід тощо.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни або посадові особи у випадках, передбачених КУпАП.

Законодавством встановлений особливий порядок встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення — ця наявність протоколу про вчинення адміністративного проступку.

Адміністративна відповідальність передбачена за такі порушення лісового законодавства: незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63); порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці (ст. 64); незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових

культур і молодняка (ст. 65); знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (ст. 65-1); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в 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 пасіння 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 лісів 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 рослинності або її залишків (ст. 77-1).

Кримінальна відповідальність за порушення лісового законодавства передбачена за такі злочини: знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу (ст. 245 КК України); незаконна порубка лісу (ст. 246 КК України); порушення законодавства про захист рослин (ст. 247 КК України) і умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252 КК України).

Дисциплінарна відповідальність є одним із засобів впливу на осіб, для яких діяльність по охороні, захисту, відновленню лісів і лісорозведенню є посадовим обов'язком. Види дисциплінарних стягнень встановлені в ст. 147 КЗпП України.

Контрольні питання

1. Дайте визначення поняття «ліс».
2. Які ознаки характерні для загального лісокористування?
3. Які ознаки характерні для спеціального лісокористування?
4. Назвіть види використання лісових ресурсів.

5. Що слід розуміти під заготівлею другорядних лісових матеріалів?
6. Що відносять до побічних лісових користувань?
7. Що слід розуміти під лісовими сервітугами?
8. У яких формах здійснюється відтворення лісів?
9. Які заходи щодо охорони та захисту лісів передбачені чинним законодавством?
10. Охарактеризуйте особливості цивільної відповідальності за порушення лісового законодавства.
11. Охарактеризуйте особливості адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства.
12. Охарактеризуйте особливості кримінальної відповідальності за порушення лісового законодавства.

Розділ XIV

Правове регулювання використання та охорони тваринного світу

§ 1. Тваринний світ як об'єкт правової охорони, відтворення і використання

Тваринний світ є невід'ємним компонентом навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової і лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей.

Правовою основою, на якій ґрунтується охорона, використання і відтворення тваринного світу, є закони України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року¹, «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року², «Про мисливське господарство і полювання» від 22 лютого 2000 року³, «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 року⁴, інші нормативні акти України, а також міжнародні угоди. Завдання законодавства про тваринний світ України полягає в регулюванні відносин у галузі охорони, раціонального використання і відтворення об'єктів тваринного світу, збереження та поліпшення середовища його перебування, забезпечення умов сталого існування їх видової і популяційної різноманітності.

Об'єктам тваринного світу притаманні певні юридичні ознаки, які дозволяють відрізнити їх від інших об'єктів власності чи користуван-

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 2. – Ст. 47.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152; 1996. – № 15. – Ст. 70; 1997. – № 6. – Ст. 49 (у ред. від 01.08.2008).

³ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 12. – Ст. 442 (у ред. від 14.05.2004).

⁴ Там само. – 2003. – № 10. – Ст. 430 (у ред. від 05.02.2004).

ня. До представників тваринного світу, що охороняються наведеними законами, належать лише живі дикі тварини. Відносини в галузі охорони і використання сільськогосподарських, свійських та інших тварин для господарських, наукових, естетичних цілей регулюються не екологічним, а цивільним, аграрним чи іншим законодавством України. Так само до сфери дії згаданих законів не входить охорона і використання залишків викопних тварин.

Об'єктами користування можуть бути як безпосередньо хордові (хребетні та безхребетні) тварини в усій їх біологічній різноманітності на всіх стадіях розвитку, так і їх частини (роги, шкіра тощо), а також продукти життєдіяльності диких тварин (мед, віск, пух тощо). Житла і споруди тварин, а також території, що є середовищем їх перебування та шляхами міграції, підлягають охороні.

Об'єкти тваринного світу надзвичайно пластичні. Вони можуть перебувати на суші, у воді, ґрунті та повітрі незалежно від адміністративно-територіального поділу та державних кордонів. На території України нині відомо близько 45 тис. видів тварин, певна частина яких мігрує¹. Тому тварини можуть постійно чи тимчасово населяти територію країни або належати до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Дикі тварини можуть перебувати у стані природної волі, у неволі чи напіввільних умовах. Така ознака досить суттєва при визначенні суб'єкта права розпорядження тваринним світом та законності набуття тварин у власність чи користування. Тваринний світ, що перебуває у стані природної волі, належить до природних ресурсів загальнодержавного значення. Відповідно дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу, вилучені зі стану природної волі, розведені (отримані) у неволі чи напіввільних умовах або набуті іншим дозволеним законодавством шляхом, можуть перебувати у приватній власності юридичних чи фізичних осіб. У цьому випадку власники тварин можуть самі здійснювати їх використання, а також передавати відповідне право іншим суб'єктам на свій розсуд. З метою безпеки населення і в інтересах охорони тваринного світу законодавством України може бути встановлений перелік видів тварин, які можуть перебувати у недержавній власності, та форма документів на підтвердження законності їх придбання чи утримання.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

§ 2. Суб'єкти, види і підстави права використання та охорони тваринного світу

Враховуючи можливість існування декількох суб'єктів права власності на тваринний світ, законодавство встановлює, що використання об'єктів тваринного світу може здійснюватись як на праві його власності, так і на праві користування ним.

Власниками або користувачами дикого тваринного світу (тобто суб'єктами права використання його об'єктів) у першу чергу є юридичні особи всіх форм власності та підпорядкування (державні мисливські господарства, господарства громадських мисливських товариств або їх колективи, фауністичні приватні підприємства, рибогосподарські об'єднання, наукові та навчальні установи тощо). Означені суб'єкти повинні користуватися тваринним світом згідно з цілями і завданнями їх статутної діяльності. Використання тваринного світу в порядку ведення мисливського і рибного господарства здійснюється з наданням підприємствам, установам, організаціям права користування середовищем перебування тварин — мисливськими угіддями та рибогосподарськими водоймами.

Фізичні особи (громадяни України, а в передбачених законодавством випадках — особи без громадянства й іноземці), які на законних підставах використовують тваринний світ, повинні перш за все бути правосуб'єктними, тобто мати право- і дієздатність на здійснення такого виду природокористування.

Тваринний світ різноманітний, тому різняться і види його використання. Кожен з користувачів здійснює певний вид користування залежно від цілей та характеру своєї діяльності та інших конкретних обставин.

Чинним законодавством встановлено такі види використання об'єктів тваринного світу:

- мисливство;
- рибальство, включаючи добування водних безхребетних тварин;
- використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях;
- використання корисних властивостей життєдіяльності тварин — природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо;

— використання диких тварин з метою одержання продуктів їх життєдіяльності;

— добування (придбання) диких тварин з метою утримання і розведення у неволі чи напіввільних умовах.

Найбільш поширеними видами користування тваринним світом є мисливство та рибальство, що обумовлює детальнішу правову регламентацію здійснення цих видів діяльності порівняно з іншими видами.

Залежно від ступеня і засобів правового регулювання здійснення наведених видів використання тваринного світу можливе на підставі права загального і спеціального використання його об'єктів.

Загальне використання тваринного світу, різновид права загального природокористування, здійснюється громадянами без вилучення тварин з природного середовища (за винятком любительського і спортивного рибальства у водоймах загального користування). Воно провадиться безоплатно для задоволення життєво необхідних потреб — естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо. Засоби здійснення такого користування можуть бути досить різноманітними. Так, дозволяється спостерігати за тваринами, фотографувати, мітити їх; використовувати корисні властивості життєдіяльності тварин (наприклад, запилювачів рослин) та продукти їх життєдіяльності — мед і віск диких бджіл і т. ін. Наведені дії не повинні спричиняти шкоди тваринам і місцям їх перебування та порушувати права інших користувачів. Тому під час загального використання тваринного світу забороняється знищення тварин, руйнування їх жител та біотехнічних споруд, порушення середовища перебування тварин і погіршення умов їх розмноження. При дотриманні таких умов громадянам гарантується здійснення права загального використання тваринного світу.

До **спеціального використання** належать усі інші види користування тваринним світом (за винятком безоплатного любительського і спортивного рибальства у водоймах загального користування), що здійснюються з вилученням (добуванням, збиранням) тварин із природного середовища. Право спеціального використання тваринного світу здійснюється лише за спеціальними дозволами. Вони являють собою офіційні документи, які посвідчують право юридичних чи фізичних осіб на здійснення цього виду природокористування.

Дозволи видаються на підставі затверджених належним чином лімітів граничного використання тварин, тобто науково обґрунтованих обсягів можливого вилучення диких тварин з природного середовища. Умови та порядок затвердження лімітів і одержання відповідних дозволів визначаються Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення» від 10 серпня 1992 року із наступними змінами¹. Згідно з цим нормативним актом щорічно за поданням відповідних державних органів галузевого управління природокористуванням Мінприроди затверджує ліміти використання:

- рибних запасів та інших об'єктів водного промислу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, — на підставі подання Державного агентства рибного господарства України;
- ліцензійних та цінних хутрових тварин мисливських видів — за поданням Державного агентства лісових ресурсів;
- використання немисливських тварин по кожному їх виду — за зверненнями обласних управлінь екології і природних ресурсів;
- тварин і рослин, що занесені до Червоної книги України, — за зверненнями заінтересованих, як правило, наукових установ.

Затвержені ліміти використання об'єктів тваринного світу доводяться до відома Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій та природокористувачів для видачі і отримання відповідних дозволів.

Дозвіл на спеціальне використання тваринного світу — це офіційний документ, що засвідчує право особи на використання конкретних видів (виду) тварин у лімітних межах. Він видається відповідно до Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 року. Отримання дозволу — це основний, але не єдиний юридичний факт, на підставі якого виникає відповідне право. Таких фактів, як правило, декілька і вони утворюють складну юридичну сукупність, яку практично неможливо уніфікувати щодо права користування тваринним світом у всіх його різновидах. Тому внаслідок різноманітності і несхожості видів, умов та підстав спеціального використання тваринного світу доцільно конкретні підстави і порядок виникнення такого права розглянути при

¹ ЗП України. — 1992. — № 9. — Ст. 217; 1994. — № 8. — Ст. 209.

характеристиці особливостей окремих видів користування тваринним світом.

Користувачі об'єктами тваринного світу, крім загальних прав і обов'язків, властивих усім природокористувачам, мають певні спеціальні права і обов'язки, які обумовлені конкретним видом відповідного права. Так, користувачі можуть:

- в установленому порядку здійснювати спеціальне використання об'єктів тваринного світу;
- мати право власності на добути в законному порядку об'єкти тваринного світу і доходи від їх реалізації;
- оскаржувати рішення державних органів і посадових осіб, що порушують їх законні права і інтереси;
- вимагати усунення перешкод у здійсненні своїх прав, відшкодування заподіяних збитків та ін.

Права користувачів стосовно використання об'єктів тваринного світу можуть бути обмежені в передбачених законодавством випадках у суспільних інтересах, інтересах інших природокористувачів або якщо того вимагає необхідність охорони тваринного світу.

Користувачі зобов'язані: додержуватися встановлених правил, норм, лімітів і строків щодо об'єкта користування; використовувати тваринний світ способами, що забезпечують стале користування і збереження біологічного різноманіття тварин; своєчасно вносити збір за спеціальне використання тваринного світу; сприяти діяльності органів державного екологічного контролю.

Окрім наведених, користувачі можуть мати й інші, більш специфічні обов'язки, що обумовлені конкретним видом використання тваринного світу.

Право спеціального використання може бути припинено на умовах і підставах, передбачених законодавством, у разі: припинення діяльності юридичної особи або смерті громадянина; закінчення строку, на який було видано дозвіл на використання; коли минула потреба у користуванні або є добровільна відмова від нього; систематичного невиконання користувачем встановлених правил, норм та інших вимог щодо охорони, використання і відтворення об'єктів тваринного світу.

При суттєвих змінах у користуванні раніше виданий дозвіл скасовується, а новий видається в установленому порядку. Припинення права користування об'єктами тваринного світу здійснюється шляхом скасування, тобто визнання нечинним спеціального дозволу.

§ 3. Правове регулювання полювання і мисливського господарства

Мисливство — один із основних видів спеціального використання тваринного світу, який задовольняє матеріальні, рекреаційні та інші потреби громадян і суспільства. Правова регламентація відповідних суспільних відносин ґрунтується на Законі України «Про мисливське господарство і полювання» від 22 лютого 2000 року, відповідних постановках Кабінету Міністрів, нормативних актах Міністерства екології та природних ресурсів (Мінприроди) та Державного агентства лісового господарства (Держлісгоспу) України. Держлісгосп законодавчо визначений спеціально уповноваженим державним органом у галузі ведення мисливського господарства.

Мисливством вважається добування диких звірів і птахів, які віднесені до об'єктів полювання і перебувають у стані природної волі чи напіввільних умовах у межах мисливських угідь. **Мисливські угіддя** — це ділянки земної поверхні (території і акваторії), які є середовищем перебування диких тварин і де можливе їх добування. Особливість мисливських угідь як правової категорії полягає в тому, що вони не утворюють самостійного природного об'єкта, як земля, надра, води, ліси. Мисливські угіддя відбивають лише особливі функціональні властивості природних об'єктів — бути середовищем перебування диких тварин. Якщо на певних площах перебувають звірі і птахи, але встановлюється постійна заборона на їх добування, то це виключає відповідно ці площі зі складу мисливських угідь, оскільки не досягається основна мета ведення мисливського господарства — одержання певних матеріальних цінностей, продукції мисливського господарства. Тому не вважаються мисливськими угіддями території і акваторії, функціональне призначення яких несумісне з таким видом спеціального використання тваринного світу, як мисливство¹. До них належать:

– території населених пунктів (сіл, селищ, міст) і зони навколо них. Забороняється полювання на відстані ближче 200 метрів від будівель населеного пункту та окремо розташованих будівель, де можливе перебування людей;

– території та об'єкти природно-заповідного фонду України (природні та біосферні заповідники, національні природні і регіональні ландшафтні парки, заповідні урочища, загальнозоологічні та орнітологічні заказники. На означених територіях та в їх охоронних зонах мисливські тварини можуть добуватися лише в порядку, визначеному законодавством та відповідно до положень про ці території;

– рекреаційні території (курорти та округи їх санітарної охорони, місця організованого масового відпочинку населення і туризму).

З метою охорони тваринного світу і його відтворення місцеві державні адміністрації чи мисливські господарства можуть тимчасово обмежувати чи припиняти здійснення мисливства на певній площі угідь. Однак, зважаючи на тимчасовість заборони полювання, такі угіддя не втрачають статусу мисливських.

В Україні налічується близько 50 млн га мисливських угідь. Основною організаційно-правовою формою їх використання є надання угідь у платне користування мисливським товариствам та господарствам, юридичним особам, статутною правоздатністю яких передбачено ведення мисливського господарства. Переважне право на користування угіддями мають власники і постійні користувачі земельними ділянками (при додержанні вищенаведеної умови), а також попередні користувачі мисливських угідь.

Угіддя надаються обласними радами за поданням органів управління лісовим і мисливським господарством, погодженим з відповідними органами, на строк не менше 15 років. Надання угідь оформлюється шляхом укладення між користувачем і місцевими органами лісового господарства договору, який повинен відповідати його Типовій формі, затвердженій Держкомлісгоспом 12 грудня 1996 року. У договорі визначаються межі закріплених угідь, строки користування ними, перелік обов'язкових заходів, спрямованих на раціональне використання і охорону мисливського фонду тварин, права і обов'язки сторін, їх відповідальність.

Об'єктом полювання виступає мисливський фонд, тобто дикі звірі і птахи, що перебувають у мисливських угіддях у стані природної волі чи напіввільних умовах. Згідно з національним законодавством тваринний світ становить самостійний природний об'єкт і не є елементом середовища його перебування, як вважається у деяких країнах. Тому немає правового значення, у чий власності чи користуванні знаходиться територія або акваторія, на якій перебувають тварини. Власни-

¹ Шахов, В. С. Право пользования охотничьими угодьями [Текст] / В. С. Шахов. — К., 1993.

ки або користувачі земельними, лісовими ділянками чи водними площами повинні одержувати право на спеціальне використання об'єктів тваринного світу на загальних підставах.

Полюванням вважаються безпосередні дії мисливця, спрямовані на добування диких звірів і птахів, які віднесені до мисливського фонду і перебувають у мисливських угіддях. До дій, що створюють процес добування тварин, належить їх відшукування (вистежування, виявлення), переслідування або підманювання і власне добування (відстріл, відлов). До полювання прирівнюється перебування осіб у мисливських угіддях із мисливськими собаками, стрілецькою зброєю та іншими знаряддями добування тварин або з добутою мисливською продукцією.

Право полювання в мисливських угіддях мають громадяни України¹, які досягли 18-річного віку і отримали відповідні документи, що посвідчують це право.

Право на полювання посвідчують документи, наявність яких для мисливця є обов'язковою:

- посвідчення мисливця, яке видається органами Держлісгоспу України після перевірки у громадянина необхідного мінімуму знань з мисливської справи;
- щорічна контрольна картка обліку добутої дичини та порушень правил полювання (ці документи видаються після сплати в установленому порядку і розмірі державного мита та відповідного збору за їх видачу);
- при наявності вогнепальної мисливської зброї — дозвіл органів внутрішніх справ на право користування нею;
- при використанні мисливських собак, ловчих звірів і птахів — відповідний паспорт на них;
- для мисливців — членів громадських мисливських організацій (Українського товариства мисливців і рибалок, Товариства мисливців і рибалок Збройних Сил України, Товариства «Динамо») — членські квитки;
- спеціальний дозвіл на добування мисливських тварин. Форми таких дозволів та органи, які їх видають, суттєво відрізняються залежно від того, до якої категорії мисливського фонду віднесені ті чи інші дикі звірі та птахи.

¹ Іноземці користуються правом полювання на території України. Порядок і умови здійснення мисливських турів, розмір плати за них визначаються договорами між ними і користувачами мисливських угідь на підставі положень, встановлених Держлісгоспом України.

За схожістю правового режиму охорони і використання об'єктів мисливського фонду можна виділити кілька таких категорій.

1. Звірі та птахи, віднесені до мисливських видів, але добування яких за загальним правилом забороняється. Це в першу чергу тварини, що занесені до Червоної книги України, або ті, що знаходяться у межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також малопоширені й цінні звірі — видра, борсук та ін. Добування їх здійснюється у виняткових випадках для наукових і селекційних цілей за спеціальними дозволами Мінприроди України.

2. Парнокопитні тварини (лосі, олені, лані, кабани, муфлони, козулі), використання яких здійснюється за особливим ліцензійним порядком їх добування на підставі лімітів, затверджених Мінприроди для кожної області. Обласні органи лісового і мисливського господарства розподіляють ліцензії серед користувачів мисливських угідь згідно з їх планами добування, на підставі яких і затверджувалися ліміти. Користувачі, у свою чергу, надають ліцензії одному або декільком мисливцям за плату, розмір якої визначається Держлісгоспом України.

Ліцензія — це іменний офіційний документ, який засвідчує право мисливця на добування однієї особини тварини і де зазначається період її дії (як правило, світловий день), місце і спосіб полювання. Після полювання ліцензія повертається органу, який її видав. Якщо звіра не було добуто або полювання не проводилось не з вини користувача угіддями, ліцензія втрачає чинність і її вартість не відшкодовується¹.

3. Полювання на найбільш цінних видів хутрових звірів (бобра, бабака, білку, куницю, норку та ін.) також проводиться за індивідуальними дозволами-ліцензіями, що видаються обласними органами лісового та мисливського господарства.

Полювання на менш цінних хутрових звірів (енотовидного собаку, лисицю, зайця-русака та ін.) здійснюється на підставі дозволу користувача мисливських угідь, документальною формою якого є **відстрільна картка**.

4. Добування пернатої дичини (дикі качки, гуси, кулики, фазани, перепели та ін.) здійснюється за дозволом користувача мисливських

¹ Положення про правила полювання, видачі ліцензій та порядок добування мисливських тварин [Текст] : затв. наказом Мінагрополітики України від 17.10.2011 // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 82. — С. 3008.

угідь з отриманням відстрільної картки, як і в попередньому випадку, але іншого змісту. З метою зменшення втрат дичини дозволи видаються переважно мисливцям, що мають собак мисливських порід.

5. Шкідливі звірі і птахи (вовки, лисиці, сірі ворони, сороки, здичавілі собаки і коти та ін.) спричиняють значну шкоду мисливському господарству. Тому мисливцям дозволяється їх винищувати під час полювання на інших мисливських тварин, а в недозволеній для полювання час або в заборонених місцях відстріл і відлов вовків та лисиць здійснюється мисливцями за дозволом обласних органів лісового господарства.

З метою раціонального використання, охорони і забезпечення відтворення ресурсів мисливського господарства законодавством встановлюється ряд обмежень і заборон щодо часу, засобів полювання, кількості добутої продукції тощо. Так, полювання на мисливських звірів і птахів має вестися переважно восени і взимку в граничні строки, визначені Законом України «Про мисливське господарство і полювання». Щорічно Держлісгосп України за погодженням з Мінприроди визначає початок і закінчення мисливського сезону по областях і категоріях мисливського фонду залежно від кліматичних умов року і наявності дичини. Полювання протягом мисливського сезону може проводитись в усі дні тижня, у певних випадках — тільки в суботу та неділю.

Держлісгоспом України і обласними органами лісового господарства встановлюються норми відстрілу звірів і птахів на одного мисливця за день полювання. Мисливець, який здобув звіра чи птаха, зобов'язаний на місці добування внести в контрольну картку добутої дичини відповідну відмітку, відсутність якої означає грубе порушення ним правил полювання.

Законодавство забороняє застосування загальнонебезпечних або винищувальних знарядь і засобів полювання, наприклад, вибухівки, немисливської вогнепальної зброї, використання автомобілів, транспортних засобів, отрути, давлячих чи капканоподібних пасток тощо.

Полювання без належних мисливських документів, у заборонених місцях, у неналежний час, забороненими засобами і знаряддями та порушення інших встановлених правил добування мисливських звірів і птахів кваліфікується як незаконне полювання (**браконьєрство**), яке тягне за собою юридичну відповідальність винних осіб.

§ 4. Правове регулювання рибальства і рибного господарства

Рибальство — один із основних видів користування об'єктами тваринного світу, метою якого є одержання різноманітних видів харчової, кормової, технічної та медичної продукції для задоволення потреб населення і народного господарства. Правова регламентація відповідних суспільних відносин ґрунтується на законах України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року, «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 року, «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 року¹, законодавстві про виключну (морську) економічну зону України, постановах Кабінету Міністрів України, зокрема «Про затвердження Тимчасового порядку ведення рибного господарства і здійснення рибальства» від 28 вересня 1996 року², нормативних актах Міністерства екології та природних ресурсів, Державного агентства рибного господарства України. Останнє законодавчо визначено спеціально уповноваженим державним органом у галузі ведення рибного господарства і здійснення рибальства.

У сучасному розумінні рибальством охоплюється процес вилучення (вилову, добування, збирання) не тільки риб, а всіх водних живих ресурсів, тобто організмів, життя яких неможливе без перебування (знаходження) у воді. До водних живих ресурсів (біоресурсів) належать: риби на всіх стадіях розвитку; морські ссавці; водні безхребетні; ракоподібні; інші водні тварини; водорості.

Ведення рибного господарства здійснюється у рибогосподарських водних об'єктах, до яких належать канали, водосховища, озера, ріки, моря, включаючи води континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України та інших держав. Водний кодекс України передбачає можливість обмеження прав водокористувачів в інтересах рибного господарства та водного промислу на тих водних об'єктах держави, які використовуються для промислового добування риби або мають значення для відтворення її запасів (ст. 68).

Використання водних живих ресурсів можливе на праві загального та спеціального користування.

¹ Про аквакультуру від 18.09.2012.

² ЗП України. — 1996. — № 18. — Ст. 516.

Спеціальним використанням ресурсів рибного господарства вважаються всі види користування водними біоресурсами (за винятком любительського і спортивного рибальства у водоймах загального користування), що здійснюються з їх вилученням (виловом, добуванням, збиранням) із природного середовища. Це, зокрема, промислове добування, науково-промислові чи науково-дослідні, контрольні лови. Підстави, порядок і умови виникнення, здійснення і припинення таких видів користування визначено, крім наведеної Постанови Кабінету Міністрів України, Інструкцією «Про порядок спеціального використання водних живих ресурсів», затвердженою Мінекоресурсів і Держкомрибгоспом 11 листопада 2005 року¹.

Промислове добування ресурсів здійснюється на основі відповідних Правил промислового рибальства, затверджених Держрибгоспом для басейнів Чорного і Азовського морів, а також для рибогосподарських водних об'єктів України, а також Режимів рибальства до зазначених Правил, які встановлюються на певний період для певної водойми щорічно². Наведені нормативні акти обумовлюють досить жорстку правову регламентацію дій користувачів водних живих ресурсів щодо умов, способів добування та допустимих розмірів вилучення водних біоресурсів.

Спеціальне використання водних живих ресурсів здійснюється за плату в межах затверджених у встановленому порядку лімітів (виділених квот). На їх підставі державним органом рибоохорони, у зоні діяльності якого буде здійснюватись промисловий лов, видається дозвіл, у якому зазначається найменування користувача, назва і реєстрація судна, обсяг квоти, мета і знаряддя лову.

При промислового добуванні водних живих ресурсів, крім дозволу, користувачі повинні мати:

– у виключній (морській) економічній зоні України та за її межами — рибальський квиток, який видається на судно;

– у рибогосподарських водних об'єктах України рибалки повинні мати посвідчення, а посадові особи, відповідальні за вилучення ресурсів, — промислові квитки і талони встановленого зразка.

За відсутності таких юридичних документів рибальство вважається незаконним і передбачає відповідні види юридичної відповідальності винних осіб.

Любительське (спортивне) рибальство здійснюється громадянами України, іноземцями, особами без громадянства переважно як

загальне користування об'єктами тваринного світу. Воно полягає у безоплатному виллові риби, добуванні водних безхребетних і збиранні водних рослин у певних граничних обсягах з метою особистого споживання чи задоволення інших потреб у спеціально визначених для цього рибогосподарських водоймах за винятком тих, що розташовані в межах об'єктів природно-заповідного фонду, риборозплідних господарств, питних і технічних водойм.

На відміну від мисливства надання громадянам права любительського рибальства не потребує здійснення таких юридичних фактів, як обов'язкове отримання відповідного посвідчення, реєстрація знарядя лову, сплата мита тощо. Але законодавство про тваринний світ встановлює певні правові засади забезпечення правомірної поведінки рибалок-любителів. Кабінетом Міністрів України Постановою від 18 липня 1998 року затверджений Порядок здійснення любительського і спортивного рибальства¹. Подальші вимоги щодо здійснення любительського (спортивного) рибальства в частині дозволених знарядь, способів і норм лову, заборонених місць і часу встановлюються Правилами, що затверджені наказом Держрибгоспу від 15 лютого 1999 року за басейно-територіальним принципом².

Правила встановлюють ряд суттєвих обмежень і заборон. Так, громадянам під час здійснення любительського (спортивного) рибальства заборонено добувати будь-яких морських звірів. Цінні види риб можна добувати тільки в порядку спеціального користування водними живими ресурсами і в певних водоймах. Крім цього, Правила також визначають: заборонені для рибальства місця (у каналах, біля гребель, на промислових ділянках); заборонені для добування цінні види риб (осетер, білуга, кефаль, форель та ін.); загальнонебезпечні і винищувальні засоби і знаряддя лову (вибухові та отруйні речовини, електроприлади, сітки тощо); дозволені знаряддя лову, до яких, за загальним правилом, віднесені вудки і спінінги; граничну кількість добутої рибної продукції; пільги членам громадських товариств рибалок.

Громадяни, що здійснюють любительський (спортивний) лов рибних ресурсів, зобов'язані дотримуватись наведених правил і встановленого на конкретній водоймі режиму рибальства. Особи, винні в їх порушенні, несуть відповідальність в установленому законодавством порядку.

¹ Офіц. вісн. України. – 2005. – № 10. – Ст. 389.

² Там само. – 1999. – № 21. – Ст. 982.

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 29. – Ст. 1099.

² Там само. – 1999. – № 19. – С. 372.

§ 5. Правове регулювання інших видів спеціального використання тваринного світу

Крім основних, традиційних видів права користування тваринним світом — мисливства і рибальства — законодавство передбачає можливість здійснення інших видів використання фауни, які вперше опинились у правовому полі з прийняттям Закону УРСР «Про охорону і використання тваринного світу» від 27 листопада 1981 року¹, але в подальшому майже не отримали законодавчого розвитку. Це стосується використання тварин у наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях, з метою одержання продуктів їх життєдіяльності, утримання їх для розведення у неволі чи напіввільних умовах, а також заходів, спрямованих на регулювання чисельності окремих видів тварин, їх переселення чи акліматизацію.

Міністерством екології і природних ресурсів України наказом від 26 травня 1999 року затверджені Правила видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення². Дія Правил спрямована на правове забезпечення можливості здійснення наведених видів спеціального використання тварин і заходів, що впливають на їх стан. Вона не поширюється на використання водних живих ресурсів в означених цілях, оскільки Тимчасовий порядок ведення рибного господарства і здійснення рибальства передбачив випадки використання водних біоресурсів для наукових, освітніх, акліматизаційних та інших цілей.

Мінприроди на підставі попередньо затверджених лімітів видаються дозволи на спеціальне використання: немисливських тварин — з будь-якою метою; мисливських птахів та хутрових звірів — з науковою, культурно-освітньою, виховною, естетичною метою; відлов усіх видів тварин з метою їх переселення у нові місця перебування; для збирання продуктів життєдіяльності тварин та їх частин³; з метою регулювання чисельності диких тварин (крім хижаків мисливського фонду).

¹ Свод законов Украинской ССР. — К., 1988. — Т. 4. — С. 389.

² Офіц. вісн. України. — 1999. — № 37. — Ст. 1878.

³ Правила використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності [Текст] : затв. наказом Мінекології від 26.09.2011 // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 81. — Ст. 2992.

§ 6. Правова охорона тваринного світу. Червона книга України

Тваринний світ становить один із найбільш вразливих об'єктів природи, бо впливати на його стан можна як безпосередньо (на самих тварин), так і через вплив на середовище його перебування. Тому ст. 37 Закону «Про тваринний світ» містить перелік правових, організаційних, матеріально-технічних та інших заходів, спрямованих на відтворення, раціональне використання і збереження тваринного світу у всьому його біологічному різноманітті. Підґрунтям такої діяльності є комплексний підхід щодо охорони та поліпшення всієї екологічної системи довкілля, в якій перебуває і складовою частиною якої є тваринний світ. Відповідно заходи щодо його охорони можна умовно поділити на дві групи: спрямовані на охорону самих тварин та ті, які забезпечують охорону середовища їх перебування, умов відтворення та шляхів міграції тварин.

До першої групи передусім слід віднести встановлення науково обґрунтованих правил та норм охорони, використання тваринного світу, а також заборони та обмежень у користуванні деякими його об'єктами. Здійснення окремих видів використання тваринного світу і вилучення із природного середовища тварин може бути обмежено або повністю заборонено на певній території чи на певні строки.

Певні заборони та обмеження передбачені законодавством практично по кожному виду користування тваринним світом. Добування диких тварин можливе лише на підставах, умовах і в порядку, передбачених законодавством. Для забезпечення сталого існування і використання дикої фауни забороняється користування загальнонебезпечними і винищувальними засобами добування, встановлюються нормативи, ліміти, квоти вилучення тварин. Забороняється добувати звірів і птахів у разі виникнення стихійного лиха та при надзвичайних екологічних ситуаціях. Створення і поповнення зоологічних колекцій у зоопарках, зоосадах, океанаріумах шляхом вилучення тварин із природного середовища провадиться лише за дозволами, виданими Мінприроди України. Забороняється самовільне переселення тварин у нові місця перебування, їх акліматизація та схрещування. Такі дії повинні також здійснюватись за спеціальними дозволами органів Мінприроди за погодженням з органами мисливського і рибного господарства.

Підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані вживати заходів щодо запобігання загибелі тварин під час здійснення виробничих процесів у сільському та лісовому господарстві, при експлуатації електричної мережі та транспортних засобів.

Під час зберігання, транспортування і застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив та інших хімічних речовин повинні вживатися заходи по забезпеченню запобігання захворюванню і загибелі тварин. Органи Мінприроди за погодженням з місцевими державними адміністраціями можуть визначати окремі території, на яких обмежується чи забороняється застосування зазначених препаратів.

Законодавство передбачає, що права власників і користувачів землі, лісів та інших природних ресурсів можуть бути обмежені і на них можуть покладатися відповідні обов'язки щодо охорони і відтворення тваринного світу.

Винятковим у своїй важливості засобом охорони рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин, є їх занесення до Червоної книги України, положення про яку затверджено Законом України від 7 лютого 2002 року¹.

Червона книга є основним державним документом, який містить узагальнені відомості про сучасний стан видів тварин і рослин України, що перебувають під загрозою зникнення. Сьогодні це 382 види тварин і 531 вид рослин. Залежно від стану та ступеня загрози для популяції вони поділяються на такі категорії: зниклі, зникаючі, вразливі, рідкісні, неоцінені, недостатньо відомі. Незалежно від категорії всі тварини і рослини підлягають особливій охороні на всій території країни. Рішення про занесення об'єктів тваринного і рослинного світу до Червоної книги і її ведення здійснює Мінприроди за поданням Національної комісії з питань Червоної книги України.

Правове значення Червоної книги полягає в тому, що занесені до неї тварини набувають особливого правового статусу, який виявляється у такому:

1. Не можуть передаватись у недержавну власність тварини, занесені до Червоної книги України (крім випадків, коли ці тварини одержані шляхом розведення в неволі чи придбані у власність за межами України). У свою чергу, розведення в неволі таких тварин потребує спеціального дозволу Мінприроди України.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 201.

2. Перебування на певній території тварин, занесених до Червоної книги, є підставою для проголошення цієї території об'єктом природно-заповідного фонду загальнодержавного значення.

3. Добування таких тварин здійснюється лише у виняткових випадках тільки для наукових і селекційних цілей. Його можуть здійснювати лише наукові установи за іменними дозволами Мінприроди на підставі рішень Національної комісії.

4. Законодавством встановлена підвищена юридична відповідальність за знищення чи пошкодження видів тварин, занесених до Червоної книги України.

Інші заходи охорони тваринного світу спрямовані на охорону середовища перебування, умов відтворення та шляхів міграції тварин. Найбільш ефективними серед них є створення заповідників, заказників та інших територій, правовий режим яких визначає Закон України «Про природно-заповідний фонд». Тваринний світ на таких територіях може охоронятись як у комплексі з іншими природними ресурсами (наприклад, у заповідниках, національних природних парках), так і в спеціально створених з метою охорони тваринного світу об'єктах (загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні заказники, зоологічні пам'ятки природи, зоологічні парки, сади тощо).

При проведенні екологічної експертизи об'єктів, впровадженні нової техніки, технологій, матеріалів і речовин обов'язково повинен враховуватись їх вплив на стан тваринного світу, середовище його перебування та шляхи міграції.

Місця будівництва підприємств, споруд та інших об'єктів, що впливають або можуть вплинути на стан тваринного світу, погоджуються з органами Мінприроди та з державними органами управління мисливським і рибним господарством. Забороняється введення в експлуатацію об'єктів і застосування технологій без забезпечення їх засобами захисту тварин і середовища їх перебування.

При здійсненні окремих видів природокористування (меліорація земель, ведення лісового господарства, видобування корисних копалин, організація місць відпочинку населення та ін.) повинні передбачатись і здійснюватись заходи щодо збереження середовища перебування тварин, забезпечення недоторканності ділянок, що становлять особливу зооекологічну цінність.

Нормативно-правове регулювання захисту тварин «як братів наших менших» від жорстокого поводження здійснюється Законом України

від 21 січня 2006 року «Про захист тварин від жорстокого поводження», який спрямований на їх захист від знущань та загибелі, підвищення рівня суспільної свідомості та моралі.

Мінприроди встановлюється порядок утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі чи напіввільних умовах.

§ 7. Відповідальність за порушення законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу

Стаття 63 Закону «Про тваринний світ» і ст. 42 Закону «Про мисливське господарство і полювання» містять перелік порушень відповідного законодавства. Серед них найбільш поширеними є порушення порядку і правил надання об'єктів тваринного світу в користування, їх самовільне чи понадлімітне спеціальне використання, незаконне вилучення тварин з природного середовища, порушення вимог щодо охорони середовища перебування тварин. Вчинення наведених та інших правопорушень передбачає дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та майнову відповідальність. Але через те, що процес оновлення екологічного законодавства просувався швидше, ніж в «охоронних» галузях законодавства, не всім наведеним у статтях законів правопорушенням кореспондує відповідна правова норма Кримінального кодексу чи Кодексу про адміністративні правопорушення. Це, зокрема, стосується таких порушень, як приховування та перекручення інформації про стан і чисельність тварин і їх використання, використання мисливських угідь не за призначенням, невжиття заходів щодо запобігання загибелі тварин, погіршення середовища їх перебування тощо. Тому при визначенні виду і міри юридичної відповідальності за вчинення тих чи інших порушень законодавства про тваринний світ слід керуватись чинним кримінальним (статті 248, 249 КК) та адміністративним (статті 50, 77-1, 83, ч. 2, 85-91 КУпАП) законодавством.

Незалежно від притягнення винних до адміністративної чи кримінальної відповідальності або звільнення від неї юридичні і фізичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок по-

рушення законодавства про тваринний світ. У справах, пов'язаних з відшкодуванням шкоди природним об'єктам (і тваринний світ — не виняток), вирішальним є визначення її матеріального розміру. Як роз'яснив Пленум Верховного Суду України у Постанові «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 року, якщо спеціальним екологічним законодавством визначено порядок обчислення даної шкоди, її розмір належить обраховувати в точній відповідності з установленими таксами або методиками. Перші, як правило, застосовуються у випадках, коли є реальна можливість обчислити кількість добутих тварин та зважити на їх екологічну цінність, другі — коли така можливість відсутня (наприклад, при масовій загибелі риби від забруднення водойми).

Особи, винні в незаконному полюванні, якщо їхніми діями була спричинена шкода мисливському фонду, повинні її відшкодувати в сумі, передбаченій Таксами для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства (крім видів, занесених до Червоної книги України). Такси затверджені 18 липня 2007 року наказом Державного комітету лісового господарства і Міністерства охорони навколишнього природного середовища України у вигляді певної грошової суми за одну особину залежно від виду звіра чи птаха. Наприклад, за незаконне добування або знищення лося розмір стягнення становить 20 тис. грн; кабана — 10 тис. грн; зайця, фазана — 500 грн тощо.

Майнова відповідальність за шкоду, заподіяну **водним живим ресурсам**, обчислюється дещо складніше, залежно від характеру та суб'єкта правопорушення, і тому передбачається кількома нормативними актами.

Фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), винні в незаконному добуванні риби, водних тварин та рослин, несуть майнову відповідальність згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів риб водних біоресурсів» від 21 листопада 2011 року¹. Цією Постановою (за принципом обрахування шкоди — пропорційно неоподатковуваним мінімумам доходів громадян за один екземпляр добутого) затверджено три такси, за якими відшкодовуються збитки, заподіяні добуванням:

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 92. – Ст. 3342.

– цінних видів водних біоресурсів у рибогосподарських водоймах України (наприклад, осетер — 150, сом — 25, форель — 20 тощо);

– водних біоресурсів на континентальному шельфі України (краб — 10, мідії — 0,1 тощо);

– водних біоресурсів у виключній (морській) економічній зоні України, а також анадромних видів риб, що утворюються у річках України, за межами вказаної зони (калкан — 50, бичок — 2 тощо).

Юридичні особи, у тому числі іноземні, які спричинили шкоду рибному господарству, а також громадяни, винні у незаконному виллові риби *нецінних* видів, відшкодовують її у розмірі, який обчислюється згідно з Методикою розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення правил рибальства та охорони рибних водних живих ресурсів, затвердженою Мінагрополітики і Мінприроди 12 липня 2004 р.

Обчислення шкоди, заподіяної рибному господарству внаслідок забруднення рибогосподарських водойм стічними водами та шкідливими речовинами, проводиться відповідно до Методики розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що затверджена Мінекобезпеки 18 травня 1995 року. Наведені методики встановлюють, що підрахунок збитків здійснюється на підставі спеціальних розрахункових формул по кожному виду рибних ресурсів і по кожній стадії їх розвитку з визначенням загальних втрат рибного господарства спочатку у натуральному, а потім у вартісному вираженні.

При незаконному добуванні чи знищенні диких звірів і птахів або руйнуванні їх жител на територіях природно-заповідного фонду обчислення розміру шкоди здійснюється згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду» від 21 квітня 1998 року¹.

Розмір шкоди, заподіяної незаконним добуванням тварин, що занесені в Червону книгу України, визначається відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про розмір компенсації за незаконне добування, знищення та пошкодження видів тваринного і рослинного світу, що занесені в Червону книгу України» від 7 листопада

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 16. – Ст. 600.

2012 року¹. Обчислення шкоди проводиться у гривнях за кожний екземпляр тварини залежно від її категорії (зникаючі, рідкісні, уразливі та ін.).

Шкода тваринному світу може бути спричинена також при здійсненні інших видів користування об'єктами тваринного світу, не віднесених до ресурсів мисливського чи рибного господарства. У цьому випадку розмір шкоди за понадлімітне, самовільне та інше незаконне використання або знищення таких тварин обчислюється шляхом збільшення встановлених нормативів плати за їх правомірне спеціальне використання в п'ять разів. Такі нормативи плати містяться у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження тимчасового порядку справляння плати за спеціальне використання диких тварин» від 25 січня 1996 року².

При вирішенні питання про те, чи є шкода, заподіяна об'єктам тваринного світу, значною, враховується їх вартість, екологічна цінність, кількість добутих чи знищених об'єктів, а також сумарний розмір шкоди.

Законодавством передбачено, що незаконно добуті живі об'єкти тваринного світу (звірі, птахи, риби) підлягають вилученню у правопорушника і, по можливості, поверненню в природне середовище.

Незаконно добута продукція полювання (хутро, шкіра, м'ясо, мисливські трофеї тощо) підлягає вилученню і передачі для реалізації торговельним або заготівельним організаціям. При неможливості вилучення незаконно добутої продукції (використана чи реалізована порушником, стала непридатною з його вини тощо) має бути стягнена її вартість відповідно до законодавства про ціни і ціноутворення. Вартість незаконно добутих об'єктів тваринного світу не враховується як підстава зменшення визначення і відшкодування шкоди.

Контрольні питання

1. Якими основними нормативними актами регулюються охорона, використання та відтворення тваринного світу?
2. Якими юридичними ознаками повинен володіти об'єкт тваринного світу?

¹ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 85. – Ст. 3466.

² ЗП України. – 1996. – № 6. – Ст. 195.

3. Чи перебуває використання сільськогосподарських та домашніх тварин у сфері дії екологічного законодавства?
4. Перерахуйте види права користування тваринним світом.
5. Чим відрізняється право загального використання тваринного світу від права його спеціального використання?
6. Якими документами посвідчується право на мисливство?
7. Які відмінності любительського рибальства від промислового?
8. Яким чином визначається розмір шкоди, заподіяний тваринному світу в результаті правопорушень?
9. Що таке мисливські угіддя?
10. Яке правове значення має Червона книга України?

Розділ XV

Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки населення та територій

§ 1. Поняття, суб'єкти та об'єкти екологічної безпеки

Проблеми забезпечення екологічної безпеки традиційно перебувають серед пріоритетних напрямів державно-правового регулювання. Національна екологічна політика спрямована на досягнення стратегічних цілей: збереження природних об'єктів і комплексів, екосистем, підтримання їх цілісності й життєзабезпечувальних функцій, сталого розвитку суспільства, підвищення якості навколишнього природного середовища й життя, покращення здоров'я населення й демографічної ситуації, забезпечення екологічної безпеки держави. А це можливо тільки при здійсненні оцінки й послідовному зниженні екологічних ризиків для здоров'я людини. На території України зберігається високий ризик виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. В Україні функціонують 23 767 потенційно небезпечних підприємств та інших об'єктів, аварії на кожному з яких можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру державного, регіонального, місцевого та об'єктового рівня. Щороку реєструється до 300 надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, внаслідок яких гинуть люди, завдаються великі економічні збитки¹. Екологічна політика в сучасних умовах розглядається як інтегрований чинник соціально-економічного розвитку України, який сприяє забезпеченню переходу до сталого розвитку

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [Текст] : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.

економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування¹.

Правові вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки різноманітні за своїм змістом, спрямованістю та закріплені у різних нормативно-правових актах держави². У сучасних умовах навіть не існує такого виду діяльності, нормативно-правове регулювання якого не торкнулося б забезпечення вимог екологічної безпеки.

Упродовж останнього десятиліття важливим напрямом екологічного права та його складників визнано право екологічної безпеки, яке слід розглядати як:

- 1) комплексний міжгалузевий інститут;
- 2) різновид екологічних правовідносин, тісно пов'язаний з різними сферами правового регулювання діяльності, небезпечною для довкілля, здоров'я й життя людини;
- 3) принцип екологічного права;
- 4) об'єкт правового регулювання екологічного права — складова національної й транснаціональної безпеки;
- 5) міждисциплінарний напрям науки екологічного права й теорії безпеки, що покликаний захищати життєво важливі інтереси людини, суспільства й держави.

Екологічна безпека являє собою соціоприродну та наукову реальність, є об'єктом дослідження різних наук (природничих, соціальних, юридичних та ін.), оскільки охоплює складний комплекс взаємозв'язків людини з навколишнім природним середовищем. Екобезпека — категорія соціальна, притаманна людському суспільству, формується в межах суспільних відносин. Це поняття належить до складних, неправового характеру, хоча

¹ Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року [Текст] : розпорядження Каб. Міністрів України від 17.10.2007 № 880-р // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 79. — Ст. 2961.

² Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141; Про охорону навколишнього природного середовища [Текст] : Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. — № 41. — Ст. 546 зі змінами; Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України від 19.06.2003 // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 29. — Ст. 1433; Про об'єкти підвищеної небезпеки [Текст] : Закон України від 18.01.2001 // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 7. — Ст. 268; Про Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [Текст] : Постанова Верхов. Ради України від 05.03.1998 // Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 38-39. — Ст. 248; Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення [Текст] : Закон України від 24.02.1994 // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218; Основи законодавства про охорону здоров'я від 19.11.1992 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19; та ін.

відносини, що виникають у сфері екологічної безпеки, регулюються правом. Таким чином, екобезпека має певні правові форми.

Зазначена категорія характеризується, по-перше, як вічна цінність людського суспільства, що ґрунтується на певній системі гарантій екологічної безпеки співіснування природи і людини. По-друге, при забезпеченні екологічної безпеки враховуються закони природи, за якими розвиваються екологічні об'єкти. По-третє, екобезпека здійснюється під контролем держави, яка утворює систему спеціальних органів. По-четверте, основною правовою формою є екологічне право як самостійна правова галузь.

Визначення екологічної безпеки як правової категорії має різноманітне тлумачення в еколого-правовій науці. Вона розглядається як захист людини і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; умова збереження здоров'я людей і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку; баланс розвитку екосистем; діяльність по захисту життєво важливих екологічних інтересів; складова частина міжнародної екологічної безпеки тощо.

Законодавець визначає **екологічну безпеку** як стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, що гарантується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних екологічних, політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів (ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Таке визначення характеризується великою ємністю змісту.

Відносини по забезпеченню екологічної безпеки тісно пов'язані з раціональним і ефективним використанням природних ресурсів, охороною природного середовища, з використанням екологічно небезпечних територій та об'єктів, що обумовлює комплексність змісту поняття екологічної безпеки, яке включає: а) певний стан природного об'єкта (безпека природи) і б) систему гарантій держави громадянам по забезпеченню нормальної життєдіяльності людини.

Екологічна безпека може розглядатися в двох аспектах. По-перше, як суб'єктивна категорія, зокрема, у процесі реалізації суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку шляхом регулятивного та охоронного методів. По-друге, як об'єктивно існуюча система правового забезпечення екологічної безпеки, за допомогою якої регламентується екологічно небезпечна діяльність, режим використання природних

ресурсів, охорона довкілля, попередження погіршення екологічного стану та виникнення небезпеки для природних об'єктів і населення.

Навколишнє природне середовище вважається безпечним, коли його стан відповідає встановленим у законодавстві критеріям, стандартам, лімітам і нормативам, які стосуються його чистоти (незабрудненості), ресурсоемності (невиснаженості), екологічної стійкості, санітарним вимогам, видовому різноманіттю, здатності задовольняти інтереси громадян.

Об'єктами екологічної безпеки відповідно до ст. 3 Закону «Про основи національної безпеки України» є: людина і громадянин (їх конституційні права та свободи, перелік яких відповідно до Основного Закону (ст. 22) не є вичерпним); суспільство (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси); держава (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність). Таким чином, об'єктами екологічної безпеки є життєво важливі інтереси суб'єктів безпеки: права, матеріальні та духовні потреби особи; природні ресурси та навколишнє природне середовище як матеріальна основа державного і суспільного розвитку. Людина виступає не тільки суб'єктом відносин по забезпеченню екобезпеки, а й об'єктом, який на собі відчуває негативний вплив і потребує правового захисту.

Суб'єктами забезпечення екологічної безпеки є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада Національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, громадяни України, об'єднання громадян.

§ 2. Види екологічної безпеки

Класифікацію екологічної безпеки можна проводити за різними критеріями: за джерелами небезпеки, територіальним принципом, масштабами шкідливого впливу, за способами і заходами забезпечення (що буде розглянуто в § 3 цього розділу). Деякі з видів екологічної безпеки мають внутрішню диференціацію.

За територіальним принципом розрізняють: глобальну (міжнародну), національну (державну), регіональну, місцеву, об'єктову екологічну безпеку.

За способами забезпечення виокремлюють техногенно-екологічну, радіоекологічну, соціально-екологічну, природну, економіко-екологічну безпеку та ін.

За об'єктами охорони можна виділити: загальну екологічну безпеку довкілля, яка включає: а) глобальну екобезпеку, що забезпечується суверенітетом держави над своїми об'єктами і передбачає їх захист від трансграничного забруднення шляхом міжнародних погоджених дій; б) національну екобезпеку, яка ґрунтується на суверенітеті народу України над природними багатствами, що належать йому на праві власності (ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»); в) локальну екобезпеку — безпеку екосистем, природних комплексів; г) особисту екологічну безпеку громадян.

Залежно від причин порушення екологічної безпеки розрізняють таку, що виникла: внаслідок впливу на природний об'єкт людської діяльності (соціально-політичного, військового, техногенного характеру); під впливом самих природних процесів (землетрус, виверження вулкана, повінь тощо). Під таким впливом природний об'єкт трансформується з безпечного у джерело підвищеної небезпеки.

Екобезпека диференціюється залежно від екологічно небезпечних видів діяльності, об'єктів на: технічну, хімічну, токсичну, біологічну, радіаційну, ядерну, гідротехнічних споруд, транспортних засобів тощо. В основному поводження з такими джерелами екологічної безпеки регламентується на рівні законів України.

Радіаційна безпека — це дотримання допустимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановлених нормами, правилами та стандартами з безпеки, а ядерна безпека — дотримання норм, правил, стандартів та умов використання ядерних матеріалів, що забезпечують радіаційну безпеку¹.

Екологічна безпека при поводженні з виробничими, побутовими та іншими відходами² — додержання встановлених нормативів, лімітів, стандартів, правил і умов використання при додержанні вимог екобезпеки, санітарних норм, які забезпечують можливість подальшого господарського використання цих територій.

¹ Про використання ядерної енергії і радіаційної безпеки [Текст]: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 12. — Ст. 81.

² Про відходи [Текст]: Закон України // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — Ст. 483.

Радіаційна безпека під час поводження з радіоактивними відходами — це неперевищення допустимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановлених нормами, правилами, стандартами безпеки, а також обмеження міграції радіонуклідів у навколишнє природне середовище¹.

Екологічна безпека транспортних засобів — додержання правил, лімітів, нормативів викидів і скидів забруднюючих речовин, які забезпечують екобезпеку всіх видів транспорту (автомобільного, повітряного, трубопровідного тощо).

Вимоги по забезпеченню екологічної безпеки пред'являються до проведення наукових досліджень, впровадження відкриттів, винаходів, застосування нової техніки, імпортного обладнання, технологій і систем; військових і оборонних об'єктів і військової діяльності; розташування і розвитку населених пунктів тощо.

Виходячи з масштабів шкідливого впливу і наслідків аварій і катастроф у конкретній місцевості можна виділити зовнішню і внутрішню екологічну безпеку.

При проведенні систематизації екологічного законодавства передбачена кодифікація першочергових актів. До них віднесено прийняття нового Закону України про екологічну (природно-техногенну) безпеку², що дозволить створити належний державно-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки на всіх рівнях.

§ 3. Правові заходи щодо забезпечення вимог екологічної безпеки

Екологічна безпека на території України забезпечується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. За своїм змістом державно-правові заходи не однорідні. Їх можна поділити на декілька видів залежно від спрямованості дій: організаційно-

¹ Про поводження з радіоактивними відходами [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 198.

² Про основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [Текст] : Постанова Верхов. Ради України від 05.03.1998 // Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

превентивні, регулятивно-стимулюючі, розпорядчо-виконавчі, охоронно-відновлювальні та забезпечувальні. Вони утворюють своєрідний правовий механізм, який слід розуміти як систему державно-правових засобів, спрямованих на регулювання діяльності, спроможної посилювати рівень екологічної безпеки, попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для населення і природних систем, локалізацію проявів екологічної небезпеки¹.

Організаційно-превентивні заходи спрямовані на виявлення екологічно небезпечних для навколишнього природного середовища та здоров'я людини територій, зон, об'єктів і видів діяльності, а також здійснення певних заходів для попередження виникнення екологічної небезпеки. До них відносять: 1) обліково-установчі; 2) реєстраційні; 3) експертно-оціночні; 4) інформаційно-прогностичні. Крім цього, в Україні розвиваються екологічний аудит, екологічне страхування. Обліково-установчі заходи передбачають виявлення, інвентаризацію, класифікацію небезпечних зон, об'єктів, територій і джерел. Реєстраційні — паспортизацію екологічно небезпечних об'єктів, сертифікацію, підтвердження відповідності, ліцензування, реєстрацію екологічно небезпечних джерел. У разі випуску екологічно небезпечної продукції вона підлягає сертифікації. Екологічна сертифікація може розглядатися як система перевірки та технічних випробувань продукції, діяльності й об'єктів для визначення відповідності встановленим нормативним документам, а також включає подальший технічний нагляд за сертифікованою продукцією. У процесі сертифікації видається сертифікат відповідності, що підтверджує відповідність продукції українським стандартом. На такій продукції ставиться знак відповідності встановленого зразка. Обов'язковість сертифікації продукції передбачається безпосередньо Законом України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 року № 1023-XII². Закон України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 року № 5463-17³ визначає правові та організаційні засади підтвердження відповідності продукції, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналом та спрямований на забезпечення єдиної державної технічної політики у сфері підтвердження відповідності.

Об'єкти, які підлягають приватизації, повинні відповідати вимогам екологічної безпеки.

¹ Андрейцев, В. І. Екологічне право: курс лекцій в схемах. Загальна частина [Текст] / В. І. Андрейцев. — К. : Вентури, 1996. — С. 94.

² Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 30. — Ст. 379.

³ Офіц. вісн. України. — 2001. — № 24. — Ст. 1055.

Послідовна реєстрація екологічно небезпечних джерел здійснюється відповідно до чинного законодавства. Екологічно небезпечні види діяльності підлягають ліцензуванню. Екологічне ліцензування — заходи, спрямовані на регулювання і обмеження екологічно небезпечних видів діяльності шляхом впровадження системи дозволів та встановлення ліцензійних умов здійснення такої діяльності. Регламентується Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року № 1775-III¹, Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення» від 10 серпня 1992 року № 459² та іншими нормативно-правовими актами.

Третя група організаційно-превентивних заходів забезпечення екологічної безпеки — експертно-оціночні, які включають проведення екологічної експертизи об'єктів і комплексів, у тому числі військових та оборонних, що становлять екологічну небезпеку для навколишнього природного середовища, життя та здоров'я населення, запровадження попередньої оцінки екологічного впливу цих об'єктів, проведення відкритих громадських слухань, обговорення населенням проектів екологічно небезпечної діяльності, що передбачаються для реалізації. Проведення екологічної експертизи таких об'єктів регламентується законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 27), «Про екологічну експертизу»³ (ст. 7) та ін.

Проведення громадських (публічних) слухань регламентується законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про екологічну експертизу». Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії встановлено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18 липня 1998 року № 1122⁴, а також Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 року № 555⁵. Найбільш детально проведення гро-

¹ Офіц. вісн. України. — 2000. — № 27. — Ст. 1109.

² ЗП України. — 1992. — № 9. — Ст. 217.

³ Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.

⁴ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 29. — Ст. 1096.

⁵ Там само. — 2011. — № 41. — Ст. 1669.

мадських слухань регламентується ратифікованою Україною у 1999 році Орхуською конвенцією. Висновки та пропозиції, висловлені в процесі цих слухань, мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час прийняття уповноваженими центральними органами виконавчої влади рішень з предмета громадських слухань, підготовки аналітичних матеріалів, доповідей тощо.

Загальні збори громадян за місцем проживання можуть стати ефективними при вирішенні проблем екологічної безпеки місцевого рівня. Їх проведення регламентується Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»¹. Рішення зборів є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування та усіма громадянами, які проживають на певній території. Важливо, що місцеві ради та їх виконавчі органи повинні сприяти громадським комітетам і радам самоврядування у підготовці та проведенні зборів.

Остання група — інформаційно-прогностичні заходи. До них належить прогнозування, планування, моніторинг, інформування та інші заходи, що розглядаються як функції управління в галузі екології.

Слід звернути увагу на екологічне страхування. Відповідно до ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» здійснюється добровільне і обов'язкове державне та інші види страхування громадян та їх майна, майна і доходів підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Однак ще не сформована спеціальна нормативно-правова база, що регламентує екологічне страхування. Тому при застосуванні страхових заходів забезпечення екологічної безпеки слід керуватися загальними положеннями Закону України «Про страхування»² від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР.

Регулятивно-стимулюючі заходи — це система юридичних норм і правил, спрямованих на регулювання відносин, забезпечення дотримання пріоритетів, нормативів, стандартів, лімітів та інших вимог у галузі екологічної безпеки.

Забезпечення виконання вимог у галузі екологічної безпеки гарантується певними стимулюючими заходами, які є складовою частиною економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 6. — Ст. 30.

² Там само. — 1996. — № 18. — Ст. 78.

середовища (розд. X Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Розпорядчо-виконавчі заходи полягають у реалізації певних функцій у сфері забезпечення екологічної безпеки з боку спеціально уповноважених органів.

Охоронно-відновлювальні заходи спрямовані на локалізацію проявів екологічної небезпеки, здійснення ліквідаційних робіт, визначення правового режиму територій відповідно до рівня екологічного ризику, встановлення статусу осіб, які потерпіли від наслідків екологічної небезпеки¹.

Забезпечувальні заходи мають на меті попередження екологічних правопорушень у галузі забезпечення екологічної безпеки, захист права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та пов'язані з ним інші екологічні права, а також застосування до винних осіб засобів державно-правового примусу в разі порушення вимог і норм екологічної безпеки.

Екологічне законодавство закріплює можливість судового захисту порушених прав громадян внаслідок недотримання вимог екологічної безпеки. Не виключається і самозахист, при якому засоби протидії повинні бути не заборонені законом та не суперечити моральним вимогам суспільства. Способи самозахисту мають відповідати змісту права, що порушене, характеру дій, якими воно порушене, а також наслідкам, що спричинені цим порушенням.

Зокрема, у судових органах розглядаються справи щодо захисту права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, справи про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог і правил екологічної безпеки, а також справи про відмову від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, про джерела забруднення, приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікацію відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення. Крім того, підлягають розгляду в судах справи, що впливають з адміністративних правопорушень та порушуються за злочини проти довкілля.

¹ Про зону надзвичайної екологічної ситуації [Текст] : Закон України від 13.07.2000 // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 348; Про правовий режим надзвичайного стану [Текст] : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 15. – Ст. 558; Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

§ 4. Правове забезпечення ризику в галузі екологічних правовідносин

В екологічне право поняття ризику прийшло з математичних наук, статистики та таких галузей наук, як теорія імовірності, теорія прийняття рішень. Нині поняття ризику застосовується різними галузями права. В екологічному праві широко використовується також поняття презумпції потенційної екологічної небезпеки будь-якої намічуваної господарської або іншої діяльності, що законодавець указав як принцип державної екологічної експертизи. Варто визнати, що поняття екологічного ризику частіше замінюється іншими термінами — «погрози», «небезпека», «загроза» та ін. Однак вони відображають явища різного походження, здатні завдати шкоди, аж до знищення тих або інших об'єктів. Термін «небезпека» виражає їхню єдність і, отже, найбільш адекватне розуміння його як системного стану, що зв'язує воєдино об'єкт і суб'єкт захисту. Цей стан характеризується реальним або потенційним порушенням життєдіяльності даного суб'єкта аж до її повного припинення. Термін «небезпека» близький за значенням до терміна «погроза». Він може означати стадії переходу небезпеки з можливості в дійсність. Ризик ніби йде від суб'єкта до об'єкта, а небезпека й погроза (частіше) — у протилежному напрямі, хоча можливо й зворотне.

В українській еколого-правовій науці проблемою дослідження екологічного ризику займалися В. І. Андрейцев, М. О. Фролов, Г. І. Балюк, М. В. Краснова та ін.

Ризик доцільно розглядати як ознаку, властивість небезпеки. У статті 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» ризик розглядається як можливість виникнення та вірогідні масштаби наслідків негативного впливу протягом певного періоду часу¹. У Законі України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» ризик розглядається як ступінь імовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин на території об'єкта підвищеної небезпеки й/або за його межами. У Законі України «Про основи національної безпеки України» розглядаються загрози національній, у тому числі й екологічній безпеці як наявні потенційно

¹ Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності [Текст] : Закон України від 01.12.2005 № 3164-IV // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 52. – Ст. 3246.

можливі явища й чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

У юридичній літературі загальноприйнятим вважається *поняття екологічного ризику* як установлених нормами екологічного законодавства обставин, з якими пов'язані виникнення, зміна, припинення правовідносин по здійсненню діяльності з екологічно небезпечними об'єктами, що визначає формування й реалізацію спеціальної правосуб'єктності фізичних, юридичних осіб і держави щодо виявлення, запобігання й усунення природних і техногенних погроз для навколишнього природного середовища, життя й здоров'я населення й особливого режиму відповідальності за невиконання або неналежне виконання вимог по забезпеченню екологічної безпеки, включаючи й випадкове (імовірне) настання небезпеки.

Серед екологічних ризиків можна виділити: ризики впливу, коли природокористування й застосування техніки, хоча й пов'язані з явним впливом на навколишнє природне середовище й людину, але немає чіткої впевненості, що подальші негативні наслідки вийдуть за рамки цього впливу. Вони, у свою чергу, діляться на ризики внесення забруднюючих речовин, ризики споживання, ризики виникнення (при експлуатації установок, виробництві продукції та ін.).

У законодавстві також зустрічається термін «прийнятний ризик» — ризик, що не перевищує на території об'єкта підвищеної небезпеки й/або за її межами гранично припустимий рівень. В екологічному праві доцільно встановити ознаки прийнятного ризику: невизначеність ситуації в статичній й динамічній; небезпека втрат; мінімізація втрат; відсутність шкоди здоров'ю людини й необоротних змін у навколишньому середовищі; реальна можливість відновлення втрат; домірність шкоди й результату та ін.

Під джерелами екологічного ризику розуміють діяльність екологічного характеру, як правило, правомірну, тому що відповідно до законодавства здійснення неправомірної діяльності підлягає припиненню без установлення ризику, в силу його презумпції. Керування екологічним ризиком тісно пов'язане із реалізацією ряду функцій екологічного управління, як-то: моніторинг і екологічна експертиза, ліцензування, подання декларації безпеки, страхування ризику, сертифікація та ін.

Характерними рисами екологічного ризику є: антропоцентрична спрямованість (пов'язана зі зниженням якості НПС); поліваріантність

форм походження (природно-стихійні й техногенно-антропогенні загрози); обмеженість можливості абсолютної визначеності (об'єктивна неможливість повного вивчення прояву загроз); кумулятивність прояву («ефект доміно», один екологічний ризик спричиняє їхній ланцюжок, з різними несприятливими наслідками для об'єктів екологічної безпеки); субституційність (ризик, пов'язаний з можливістю його прояву через інші ризики різного походження, що спричиняє настання інцидентів з наслідками технічних, технологічних порушень, правопорушень у різних галузях тощо).

§ 5. Юридична відповідальність за правопорушення в галузі забезпечення екологічної безпеки

Підставою для притягнення до юридичної відповідальності у галузі забезпечення екологічної безпеки є вчинення екологічного правопорушення. Чинне екологічне законодавство закріплює перелік правопорушень у галузі екологічної безпеки. Зокрема, у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» виділені такі види правопорушень: порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище; порушення норм екологічної безпеки; порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; допущення наднормативних, аварійних, запових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; нежиття заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних та радіоактивних речовин, виробничих, побутових та інших видів відходів тощо.

Найбільш поширеним правопорушенням у галузі екологічної безпеки є недотримання відповідних екологічних нормативів, вимог та правил.

Порушення нормативів екологічної безпеки створює умови для екологічного ризику та в кінцевому підсумку призводить до виникнення реальної екологічної небезпеки для життя, здоров'я людини та навколишнього природного середовища.

Правопорушення у сфері екологічної безпеки є різновидом екологічних правопорушень. Правопорушення можливі як при порушенні вимог екологічної безпеки у процесі здійснення різних видів господарської діяльності, так і у разі невиконання заходів у процесі ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій або їх попередження. З урахуванням ступеня суспільної небезпеки вони поділяються на проступки та злочини. Згідно з видами екологічних правопорушень у галузі забезпечення екологічної безпеки винні особи можуть бути притягнуті до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності.

Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності. У КУпАП закріплено кілька складів правопорушень, що передбачають відповідальність громадян та посадових осіб за порушення екологічної безпеки. Так, адміністративна відповідальність настає за порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення (ст. 46-1); 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 та атмосферних явищ (ст. 78-1); порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення (ст. 82); приховування, перекидання або відмову від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб та зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (ст. 82-3); змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82-4); невиконання вимог екологічної безпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (ст. 91-1); приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ст. 91-3); порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях про-

мисловості (ст. 93); порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки (ст. 95); порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва (ст. 96); невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань цивільного захисту, нагляду та контролю за станом захисту територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру (ст. 188-18) тощо.

Кримінальна відповідальність¹ за злочини проти довкілля передбачена за порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 КК України); нежиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237); приховування або перекидання відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238); проектування чи експлуатацію споруд без систем захисту довкілля (ст. 253); порушення правил безпеки під час використання робіт з підвищеною небезпекою (ст. 272); порушення правил ядерної або радіаційної безпеки (ст. 274); порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель і споруд (ст. 275); заготівлю, перероблення або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 327) тощо. Своєчасний і правильний розгляд кримінальних справ про злочини, відповідальність за які передбачена статтями 236–254 КК України, є важливим засобом захисту гарантованого Конституцією права громадян на безпечне довкілля, а також суспільних відносин у сфері охорони й відтворення навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

Незалежно від притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності вони повинні нести **цивільно-правову відповідальність** у разі заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу або здоров'ю громадян. Цивільно-правова відповідальність передбачає обов'язок юридичних та фізичних осіб відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення нормативів, вимог та норм екологічної безпеки, тобто покладає на винних осіб майнові або інші зобов'язання.

¹ Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля [Текст] : Постанова Пленуму Верхов. Суду України від 10.12.2004 № 17 // Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 1 (53). – С. 9–13.

§ 6. Поняття надзвичайних екологічних ситуацій, їх ознаки та класифікація

Правову основу регулювання надзвичайних екологічних ситуацій становлять приписи Конституції України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹ (статті 65–66), «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»², «Про правовий режим надзвичайного стану»³ та інші нормативні акти⁴.

Надзвичайні екологічні ситуації тісно пов'язані з такими поняттями, як національна безпека (у тому числі й екологічна безпека) та надзвичайний стан, надзвичайна ситуація. Проте останні регламентуються спеціальними нормативними актами: законами України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про основи національної безпеки України», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», Кодексом цивільного захисту України⁵ тощо.

Відповідно до ч. 2 ст. 65 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ч. 2 ст. 1 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» *надзвичайна екологічна ситуація (далі — НЕС)* являє собою надзвичайну ситуацію, за якої на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Доцільно було б основу цього визначення НЕС доповнити такими критеріями: стійкі, тривалі негативні зміни в навколишньому середовищі, що створюють загрозу для здоров'я і життя людей, обмежують або унеможливають господарську діяльність на відповідних територіях, загрожують збереженню природних ресурсів.

При цьому негативні зміни в навколишньому природному середовищі розглядаються як втрата, виснаження чи знищення окремих

¹ Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

² Офіц. вісн. України. — 2000. — № 32. — Ст. 1340.

³ Там само. — № 15. — Ст. 588.

⁴ Про основи національної безпеки України [Текст]: Закон України від 19.06.2003 // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 39. — Ст. 351; Про об'єкти підвищеної небезпеки [Текст]: Закон України від 18.01.2001 // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 15. — Ст. 73; Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи [Текст]: Закон України від 27.02.1991 № 791а-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 16. — Ст. 198; та ін.

⁵ Офіц. вісн. України. — 2012. — № 89. — Ст. 3589.

природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення довкілля, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах.

Враховуючи викладене, основним елементом НЕС є:

- 1) наявність загрози (вона повинна бути реальною, неминучою, потенційно небезпечною);
- 2) наслідки (негативні, необоротні, істотні, стійкі);
- 3) необхідність застосування додаткових (надзвичайних) заходів з боку держави щодо запобігання, захисту, ліквідації.

Надзвичайні екологічні ситуації можна класифікувати за різними підставами: характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків.

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних екологічних ситуацій на території України, виокремлюються такі види НЕС: техногенного характеру; природного характеру.

До НЕС техногенного характеру належать: аварії на комунальних системах життєзабезпечення; аварії з викидом (загрозою) викиду сильнотоксичних отруйних речовин, наявність у довкіллі шкідливих речовин понад гранично допустиму кількість тощо.

Аварія розглядається як небезпечна подія техногенного характеру, що спричинила ураження, травмування населення або створює на окремій території чи території суб'єкта господарювання загрозу життю або здоров'ю населення та призводить до руйнування будівель, споруд, обладнання і транспортних засобів, порушення виробничого або транспортного процесу чи спричиняє наднормативні, аварійні викиди забруднюючих речовин та інший шкідливий вплив на навколишнє природне середовище.

Катастрофа — велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких наслідків. На відміну від аварії, катастрофа може бути техногенного, природного або іншого характеру.

До надзвичайних ситуацій природного характеру належать: геофізичні, геологічні, метеорологічні, агрометеорологічні, гідрологічні та інші небезпечні явища; пожежі лісові та торф'яні, масова загибель диких тварин.

Залежно від місцезнаходження джерела виникнення НЕС поділяються на внутрішні і зовнішні. Внутрішні НЕС — джерело, безпосередньо розташоване на території України, зовнішні — за її межами.

Залежно від обсягів заподіяних НЕС наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для ліквідації її наслідків, визначаються такі рівні: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» від 24 березня 2004 року № 368¹ класифікація НЕС за їх рівнями здійснюється для забезпечення організації взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у процесі вирішення питань, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями та ліквідацією їх наслідків. 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 внаслідок дії уражальних чинників джерела надзвичайної ситуації загинули або постраждали, або нормальні умови життєдіяльності яких порушено; 3) розмір збитків, завданих уражальними чинниками джерела надзвичайної ситуації, розраховується відповідно до Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 175.

За наслідками НЕС можна класифікувати на незворотні, тривалі, довгострокові, тимчасові і суттєві. *Масштаби наслідків НЕС* визначаються на основі експертної оцінки, прогнозу або результатів модельних експериментів, проведених кваліфікованими експертами. Залежно від отриманих результатів розробляється план реагування на виниклу конкретну НЕС.

§ 7. Поняття і правовий режим зон НЕС

Зона надзвичайної екологічної ситуації — окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація. Правове регулювання відносин, які виникають під час здійснення надзвичайних

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 12. – Ст. 740.

заходів, спрямованих на захист життя та здоров'я людей і нормалізацію екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації, визначення порядку встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, його організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, порядку відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок виникнення надзвичайної екологічної ситуації, а також вирішення інших організаційних питань у цій сфері здійснюються згідно із Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», іншими нормативно-правовими актами.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною НЕС є: 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 проведення господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

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.

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 території Автономної Республіки Крим або окремих її місцевостей зоною надзвичайної екологічної ситуації може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

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.

Межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації, можуть бути змінені з дотриманням вимог, встановлених ст. 6 Закону «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації — це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає виділення коштів з Державного та місцевих бюджетів, резервного фонду Кабінету Міністрів України чи інших джерел, не заборонених законом. При недостатності цих коштів Кабінет Міністрів України подає Президенту України законопроект про зміни до Державного бюджету України, який вноситься до Верховної Ради України для позачергового розгляду як невідкладний.

За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану в порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Йдеться, зокрема, про встановлення особливо-го режиму в'їзду і виїзду; обмеження руху транспортних засобів та проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки в разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя і здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; заборона страйків; примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб.

Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану ви-

значаються відповідно до Конституції і законів. Обмеження конституційних прав і свобод громадян, що можуть бути застосовані в умовах надзвичайного стану, є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають. В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права та свободи, зазначені в ч. 2 ст. 64 Конституції України.

Дія правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації може бути достроково припинена Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України у разі усунення обставин, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, виконання заходів, які необхідно було здійснити для нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації.

Припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Подання Кабінету Міністрів України про дострокове припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації готуються з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. З достроковим припиненням дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації така територія не вважається зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Зміна правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації проводиться з дотриманням вимог, встановлених ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

§ 8. Правові заходи щодо забезпечення захисту населення та територій, запобігання та ліквідації наслідків НЕС

Запобігання і ліквідація НЕС являє собою комплекс визначених необхідних заходів різноманітної спрямованості, що здійснюють органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, громадські утворення, громадяни.

Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру — система організаційних, технічних, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру і ліквідації їх наслідків, що реалізуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, відповідними силами та засобами підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання, добровільними формуваннями та спрямовані на захист населення й територій, а також матеріальних, культурних цінностей та довкілля.

Принципи захисту базуються на положеннях Женевської конвенції про захист жертв війни і додаткових протоколів до неї, зокрема: безумовного примату безпеки; нульового (прийнятного) ризику; плати за ризик; добровільності; невід'ємного права кожного на здорове навколишнє середовище; правової забезпеченості; свободи інформації про безпеку людини; урахування громадської (суспільної) думки; безумовної переваги раціональної і превентивної безпеки мінімізації заподіяної шкоди навколишньому середовищу тощо.

Серед основних заходів щодо захисту можна виділити: оповіщення й інформування населення; спостереження і контроль; стандартизацію, експертизу, ліцензування певних видів діяльності, сертифікацію, страхування й ін.

Запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій — комплекс правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію техногенного та природного характеру або пом'якшення її можливих наслідків.

При виникненні надзвичайних екологічних ситуацій проводиться **ліквідація**, тобто проведення комплексу заходів, що включає аварійно-рятувальні й інші невідкладні роботи, спрямовані на рятування життя та збереження здоров'я людей, припинення дії небезпечних факторів, зниження розмірів шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу, і матеріальних втрат, а також дії, які локалізують зони НЕС.

Контрольні питання

1. Розкрийте юридичну природу екологічної безпеки.
2. Дайте визначення поняття екологічної безпеки і правових засад її забезпечення.
3. Розгляньте види екологічної безпеки.
4. Дайте характеристику правових заходів щодо забезпечення екологічної безпеки.
5. Визначте особливості забезпечення ядерної та радіаційної безпеки.
6. Дайте визначення поняття екологічного ризику, розкрийте його зміст. Визначте його місце в системі правовідносин у забезпеченні екологічної безпеки.
7. Укажіть суб'єкти та об'єкти у сфері забезпечення екологічної безпеки.
8. Визначте види юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки.
9. Дайте визначення поняття надзвичайної екологічної ситуації (НЕС).
10. Якими нормативно-правовими актами регламентується правовий режим НЕС?
11. Розгляньте поняття правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій, укажіть їх види.
12. Укажіть підстави для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.
13. Охарактеризуйте класифікацію надзвичайних екологічних ситуацій.
14. При наявності яких підстав у межах зон надзвичайної екологічної ситуації може бути введений правовий режим надзвичайного стану.
15. Охарактеризуйте механізм правового забезпечення попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій.
16. Визначте процедуру введення НЕС. Укажіть наслідки введення НЕС.

Розділ XVI

Правове регулювання поводження з відходами

§ 1. Поняття та класифікація відходів як об'єкта правового регулювання

Відходи та їх захоронення, переробка, транспортування справедливо вважаються однією з найважливіших проблем людства. В Україні в результаті утворення великих обсягів відходів проблема екологічної безпеки набула особливої гостроти. Більшість виробничих і побутових відходів утворюється у великих містах країни, що може призвести до забруднення навколишнього природного середовища. Крім того, певні види відходів належать до категорії небезпечних для життя і здоров'я людини. Особливу небезпеку для життя і здоров'я людини становлять радіоактивні відходи.

Законодавство України про відходи регулює процес поводження з відходами на всіх стадіях — від їх утворення до знешкодження, захоронення і утилізації. Основними нормативно-правовими актами в даній галузі є: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 19 червня 1991 року, Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 року, Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 року, Закон України «Про загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами» від 14 вересня 2000 року, Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми поводження із твердими побутовими відходами» від 4 березня 2004 року, розпорядження Уряду України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами» від 1 серпня 2007 року та ін.

Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 року є базовим у регулюванні правовідносин з відходами. Ним визначаються правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіган-

ням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України.

До основних завдань з реалізації Закону належать: визначення основних принципів державної політики у сфері поводження з відходами; правове регулювання відносин щодо діяльності у сфері поводження з відходами; визначення основних умов, вимог і правил щодо екологічно безпечного поводження з відходами, а також системи заходів, спрямованих на організаційно-економічне стимулювання ресурсозбереження; забезпечення мінімального утворення відходів, розширення їх використання в господарській діяльності, запобігання шкідливому впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

Поняття відходів як правової категорії обґрунтовується в юридичній літературі та передбачається у нормативно-правових актах національного законодавства України про відходи, а також у правових актах Європейського Союзу. Так, згідно із Законом України «Про відходи» від 5 березня 1998 року із змінами від 2012 року *відходи — це будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення*. Між тим Державний класифікатор відходів ДК 005-1996¹ розширює їх поняття, включає відходи, які утворені внаслідок природних та техногенних катастроф.

Необхідність здійснення класифікації передбачається Законом України «Про відходи», який встановлює вимоги до класифікації відходів та їх паспортизації (ст. 6). У нормативно-правових актах розрізняють такі види відходів: *за сферою їх утворення: відходи виробництва, споживання та побутові відходи; за агрегатним станом: тверді, рідкі, газоподібні; залежно від фізичного стану, в якому вони*

¹ В Україні створений Державний класифікатор відходів — систематизований перелік кодів та назв відходів, призначений для використання у державній статистиці з метою надання різнобічної та обґрунтованої інформації про утворення, накопичення, оброблення (перероблення), знешкодження та видалення відходів.

перебувають: газоподібні, рідинні, тверді, сумішеві; за ступенем (рівнем) небезпеки і характером впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини: безпечні і небезпечні відходи (токсичні, біологічні, вибухонебезпечні, вогненебезпечні, радіоактивні тощо); за їх приналежністю: відходи, що перебувають у власності відповідних суб'єктів, та безхазяйні відходи; за суспільною корисністю; залежно від засобу подальшого поводження тощо.

Номенклатура відходів закріплена в Державному класифікаторі України «Класифікатор відходів», ДК 005-96, затвердженому Держстандартом України 29 лютого 1996 року, що ведеться з метою надання різнобічної та обґрунтованої інформації про утворення, накопичення, оброблення (перероблення), знешкодження та видалення відходів. Державний класифікатор відходів дозволяє уніфіковано описати відходи, які утворилися в різних регіонах та за різними видами економічної діяльності. З метою гармонізації української законодавчо-нормативної бази з європейською здійснюється робота по його вдосконаленню стосовно європейських стандартів і європейського каталогу відходів.

Залежно від сфери утворення відходи поділяються на *відходи виробництва та споживання і побутові відходи*. Найпоширенішими є *відходи виробництва*. Відповідно до «Класифікатора відходів» до них належать: залишки сировини, матеріалів, напівфабрикатів тощо, які утворені в процесі виробництва продукції і втратили свої споживчі властивості; супутні гірничі породи та залишкові продукти (шлак, пил, відсів тощо); новоутворені речовини і їх суміші, що не є метою даного виробництва (шлак, зола, кубові залишки, інші тверді утворення); залишкові продукти сільськогосподарського виробництва (у тому числі тваринництва), лісівництва; бракована, некондиційна продукція чи забруднена небезпечними речовинами і не придатна до використання.

До відходів споживання належить непридатна до експлуатації продукція, вироби, медичні препарати, які втратили свої споживчі властивості і в яких містяться певні хімічні та біологічні компоненти, що потребують небезпечного видалення. Серед них особливе місце займають *побутові відходи*. Це відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення. Вони можуть бути твердими та рідкими.

Тверді побутові відходи — це відходи, які утворюються в процесі життя і діяльності людини і накопичуються у житлових будинках, громадських, навчальних, лікувальних, торговельних та інших закладах (це харчові відходи, предмети дорожнього вжитку, сміття, опале листя, відходи від прибирання і поточного ремонту квартир, макулатура, скло, метал, полімерні матеріали тощо) і не мають подальшого використання за місцем їх утворення.

Рідкі побутові відходи — господарчо-побутові (від миття, прання тощо) та каналізаційні стоки (за винятком промислових) за відсутності централізованого водовідведення.

Особлива увага в законодавстві приділяється небезпечним відходам, тому що вони самостійно або при вступі в контакт із іншими речовинами можуть заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу і здоров'ю людини. *Небезпечними* є відходи, що мають фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними. Залежно від шкідливості їх властивостей вони поділяються на *токсичні, біологічні, вибухонебезпечні, вогненебезпечні і радіоактивні* відходи.

Токсичними (отрутними) є відходи, які при влученні всередину організму через органи дихання, травлення або через шкіру здатні викликати смерть людини або робити на нього сильний негативний вплив. Питання управління токсичними відходами знайшли відображення у Загальнодержавній програмі поводження з токсичними відходами, затвердженій Законом України від 14 вересня 2000 року «Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами». З метою визначення основних напрямів діяльності держави у сфері поводження з токсичними відходами передбачається прийняття Загальнодержавної програми поводження з небезпечними відходами до 2015 року.

Під вибухонебезпечними відходами розуміються тверді або рідкі відходи, які самі по собі здатні до хімічної реакції з виділенням газів такої температури і тиску і з такою швидкістю, що викликає ушкодження навколишніх предметів.

Найнебезпечнішими є радіоактивні відходи. Поняття *радіоактивних відходів* закріплюється в Законі України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 року. До них належать матеріальні об'єкти та субстанції, активність радіонуклідів або радіоактив-

не забруднення яких перевищує межі, встановлені діючими нормами, за умови, що використання цих об'єктів та субстанцій не передбачається. У свою чергу такі відходи, залежно від рівня звільнення яких від контролю органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, підрозділяються на *довгоіснуючі* і *короткоіснуючі*.

Закон України «Про відходи» додатково виділяє групу відходів — *відходи як вторинна сировина*. До цієї групи належать відходи, для утилізації та переробки яких в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні й/або економічні передумови.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року «Про впровадження системи збору, сортування, транспортування, переробки і утилізації відходів як вторинної сировини» передбачаються окремі тарифи за збір тари (упакування) з картону, паперу, скла, металу, пластмас, дерева. Найбільш повно в законодавстві врегульоване питання відносно збирання і переробки металобрухту. Спеціальним нормативним актом у цій галузі є Закон України «Про металобрухт» від 5 травня 1999 року, який регулює відносини, що виникають у процесі здійснення операцій з металобрухтом. Закон вводить поняття металобрухту та операцій з ним (заготівлю, переробку, металургійну переробку брухту чорних і кольорових металів), визначає вимоги до суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з металобрухтом, державне регулювання, контроль та нагляд за здійсненням операцій у цій сфері.

§ 2. Правовий режим поводження з відходами

Правовий режим поводження з відходами — це система встановлених законодавством правових заходів, норм і правил, що визначають правові засади поводження з відходами з метою попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є пріоритетний захист довкілля 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 (ст. 5 Закону України «Про відходи»). Крім того, у сфері поводження з радіоактивними відходами має забезпечуватися розмежування функцій державного контролю та управління у цій сфері; прийняття рішень щодо розміщення нових сховищ радіоактивних відходів має проходити з участю громадян, їх об'єднань, а також місцевих органів влади (ст. 3 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами»).

Законодавство розподіляє відходи стосовно наявності власника на відходи, що мають власника, та безхазяйні відходи. Суб'єктами права власності на відходи можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи, а також територіальні громади, Автономна Республіка Крим і держава. Відходи, що не мають власника, або власник яких невідомий, вважаються безхазяйними. Порядок виявлення та обліку безхазяйних відходів затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року № 217.

Відповідно до Закону «Про відходи» *поводження з відходами* — це дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення. Таким чином, правовий режим поводження з відходами включає певні етапи поводження з відходами, які врегульовані нормами права з моменту їх утворення і до знешкодження, захоронення або утилізації.

Збирання відходів є першим етапом поводження з відходами. Він являє собою діяльність, яка пов'язана з вилученням, накопиченням і розміщенням відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах, включаючи сортування відходів з метою подальшої утилізації або видалення.

Перевезення відходів — це транспортування відходів від місць їх утворення або зберігання до місць чи об'єктів оброблення, утилізації чи видалення. У законодавстві додатково закріплюються транскордонне перевезення відходів. Під ним розуміється транспортування відходів з території, на/або через територію України, на територію або через територію іншої держави. Для перевезення відходів застосовується автомобільний транспорт, рідше — залізничний.

Транспортування небезпечних відходів дозволяється лише за наявності їх паспорта та дозволу (ліцензії) на поводження з ними і тіль-

ки спеціально обладнаним для цього транспортним засобам. Перевезення таких відходів здійснюється за умови обов'язкового страхування цивільної відповідальності перевізника за збитки, які можуть бути завдані ним під час перевезення. В Україні забороняється ввіз відходів з метою їх зберігання чи видалення.

Оброблення (перероблення) відходів — це здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних зі зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення.

Знешкодження відходів — це зменшення або усунення небезпеки відходів шляхом механічної, фізико-хімічної або біологічної обробки. Знешкодження і переробка відходів здійснюється сміттєпереробними і сміттєспалювальними заводами.

Утилізація відходів передбачає використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів. При цьому утилізація відходів має не тільки велике екологічне значення (сприяє захисту довкілля від негативного впливу відходів), а й економічне та забезпечує ощадливе використання матеріально-сировинних і енергетичних ресурсів. Законодавство забороняє змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія.

Видалення відходів — здійснення операцій з відходами, що не приводять до їх утилізації. Закон України «Про відходи» з метою повного обліку та опису місць видалення відходів, їх якісного і кількісного складу, а також здійснення контролю за впливом відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини передбачає ведення реєстру місць видалення відходів. Реєстр таких місць здійснюється на підставі відповідних паспортів, звітних даних виробників відходів, відомостей уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами. Вони підлягають щорічному уточненню. Порядок ведення реєстру місць видалення відходів затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року. Видалення відходів здійснюється відповідно до вимог екологічної безпеки за узгодженням з державною санітарно-епідеміологічною службою України.

Одним із етапів поводження з відходами є їх **розміщення**, під яким розуміють їх зберігання і захоронення в спеціально відведених для цього місцях чи об'єктах (полігонах, сховищах, комплексах тощо).

Зберігання відходів — це тимчасове розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах (до їх утилізації чи видалення).

Захоронення відходів — це остаточне розміщення відходів при їх видаленні у спеціально відведених місцях чи об'єктах таким чином, щоб довгостроковий шкідливий вплив відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини не перевищувало установлених нормативів.

Зберігання і захоронення небезпечних відходів дозволяється лише у спеціально обладнаних місцях. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про відходи» спеціально відведені місця чи об'єкти — це місця розміщення відходів, сховища, полігони, комплекси, споруди, ділянки надр тощо, на використанні яких отримано дозвіл уповноважених органів на видалення відходів чи здійснення інших операцій з відходами.

Законодавством забороняється несанкціоноване скидання і розміщення відходів у підземних горизонтах, на території міст та інших населених пунктів, на територіях природно-заповідного фонду, на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також у межах водоохоронних зон і зон санітарної охорони водних об'єктів.

Усі суб'єкти господарської діяльності незалежно від форм власності зобов'язані: здійснювати постійний контроль за станом об'єктів розміщення власних відходів; запобігати утворенню та зменшувати обсяги утворення відходів; визначати склад і властивості відходів, що утворюються; виявляти і вести первинний поточний облік кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, і подавати щодо них статистичну звітність у встановленому порядку; отримувати необхідні дозвільні документи при поводженні з відходами; вносити плату за їх розміщення тощо. Розмір плати встановлюється на основі нормативів, що розраховуються на одиницю обсягу утворення відходів, залежно від рівня їх небезпеки та цінності території, на якій вони розміщені.

Дуже важливу роль у справі охорони навколишнього природного середовища відіграє включення до правового режиму вимог поводження з **небезпечними відходами**. Юридичні та фізичні особи, діяльність яких пов'язана із поводженням з ними, зобов'язані забезпечити захист людей та довкілля від шкідливого впливу таких відходів. Виробники небезпечних відходів повинні самостійно визначати клас їх небезпеки; вести облік; мати ліцензію на здійснення операцій з небезпечними відходами; ідентифікувати об'єкти підвищеної небезпеки відповідно

до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року. Суб'єкти господарської діяльності, на території яких зберігаються небезпечні відходи, належать до об'єктів підвищеної небезпеки. До поводження з небезпечними відходами допускаються особи, які мають відповідну професійну підготовку. Перевезення небезпечних відходів дозволяється лише за наявності їх паспорта та ліцензії на поводження з небезпечними відходами при обов'язковому страхуванні цивільної відповідальності перевізника. При транскордонному перевезенні небезпечні відходи підлягають класифікації згідно з Міжнародним кодом ідентифікації відходів (МКІВ). Загальні вимоги до експортно-імпортних операцій переміщення небезпечних відходів чи їх транзиту через територію України передбачені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів» від 13 липня 2000 року.

Радіоактивні відходи становлять підвищену небезпеку для життя і здоров'я людини та довкілля. Система заходів, пов'язаних із запобіганням шкідливому впливу радіоактивних відходів, передбачена Комплексною програмою поводження з радіоактивними відходами, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1999 року. Ці питання також врегульовані законами України «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення».

Поводження з радіоактивними відходами — це всі види діяльності, що стосується оперування, попередньої обробки, обробки, кондиціонування, перевезення, зберігання чи захоронення відходів. Право на поводження з радіоактивними відходами мають тільки юридичні та фізичні особи, які отримали у встановленому порядку дозвіл органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на здійснення відповідного виду діяльності (ліцензіати). Такі особи зобов'язані забезпечувати безпеку під час проектування, вибору майданчика, будівництва, експлуатації та зняття з експлуатації споруд, призначених для поводжен-

ня з радіоактивними відходами; забезпечувати розробку програм щодо безпеки поводження з радіоактивними відходами; вести власний облік таких відходів; забезпечувати їх фізичний захист тощо.

У місцях розміщення об'єктів, призначених для розміщення радіоактивних відходів, може бути встановлений особливий режим території, а також виділяється санітарно-захисна зона і зона спостереження. Розміри і межі зазначених зон визначаються у проекті згідно з нормами, правилами і стандартами у сфері використання ядерної енергії і затверджуються місцевими радами. У межах таких зон забороняється: проживання населення; здійснення всіх видів водокористування, лісокористування та користування надрами; проведення наукових досліджень без спеціальних дозволів; здійснення без спеціального дозволу сільськогосподарської, лісгосподарської та іншої виробничої діяльності, спрямованої на одержання товарної продукції, а також будівництво об'єктів соціального та громадського призначення; будь-яка інша діяльність, яка не забезпечує режим радіаційної безпеки.

На території України з метою виключення можливості неконтрольованого накопичення радіоактивних відходів та забезпечення оперативного контролю за їх місцезнаходженням і переміщенням, умовами їх зберігання та захоронення ведеться Державний облік радіоактивних відходів. Він включає: ведення Державного реєстру радіоактивних відходів; ведення Державного кадастру сховищ радіоактивних відходів та перелік місць тимчасового їх зберігання.

Усі юридичні та фізичні особи при здійсненні будь-якого виду діяльності у сфері поводження з радіоактивними відходами зобов'язані дотримуватися норм, правил і стандартів щодо ядерної і радіаційної безпеки.

Перевезення на територію України радіоактивних відходів з територій інших держав забороняється, крім тих, що утворилися внаслідок послуг, які було надано Україні іншою державою і на які поширюється дія контрактної угоди між ними щодо повернення таких відходів в Україну. Таке перевезення здійснюється відповідно до Правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів (ПБПРМ-2006), затверджених наказом Держатомрегулювання України від 30 серпня 2006 року. Умови та режим перевезення таких відходів повітряним, залізничним, водним або автомобільним транспортом погоджуються з відповідними службами Міністерства внутрішніх справ України.

Пестициди належать до небезпечних високотоксичних відходів. Їх не можна використовувати за призначенням внаслідок втрати корисних властивостей, закінчення терміну придатності, заборони до застосування, втрати маркування чи змішування. Правовий режим пестицидів та агрохімікатів визначається Законом України «Про пестициди та агрохімікати» від 2 березня 1995 року¹ та іншими законодавчими актами.

Загальні аспекти поводження з **твердими побутовими (комунальними) відходами** передбачено законами України «Про житлово-комунальні послуги», «Про благоустрій населених пунктів». Для боротьби з побутовими відходами у країні передбачається система збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів, яка включає послідовність виконання технологічних операцій з вилучення, накопичення і розміщення відходів у спеціально відведених місцях та їх вивезення у пункти знешкодження. У 2004 році Уряд затвердив Програму поводження з твердими побутовими відходами, на підставі якої наказом Мінбуду України від 11 грудня 2006 року затверджено Правила з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів.

Кабінет Міністрів України визначив порядок утилізації побутових відходів. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів» від 10 грудня 2008 року № 1070² визначено механізм надання суб'єктами господарювання незалежно від форми їх власності послуг з вивезення побутових відходів у містах, селищах і селах. Постановою «Питання надання послуг з вивезення побутових відходів» від 16 листопада 2011 року № 1173³ Кабінет Міністрів України затвердив Порядок проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів. Відповідно до документа учасниками конкурсу можуть бути суб'єкти господарювання, у статутних документах яких передбачена діяльність у сфері поводження з побутовими відходами.

Підприємства, установи та організації всіх форм власності, що виробляють або імпортують для вільного використання мастила (оливи) за певними кодами товарних підкатегорій, внаслідок використання яких утворюються відпрацьовані мастила (оливи), зобов'язані самостійно відповідно до законодавства забезпечити збирання, видалення, знешкодження та утилізацію відпрацьованих мастил (олив) або укласти договори про

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.

² Офіц. вісн. України. – 2008. – № 95. – Ст. 3138.

³ Там само. – 2011. – № 89. – Ст. 3238.

виконання робіт з організації збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив) з урахуванням встановленого мінімального розміру плати за послуги з організації збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив) з уповноваженим підприємством, що належить до сфери управління Міністерства екології та природних ресурсів, або іншими суб'єктами господарювання, що мають відповідну ліцензію (Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив)» від 27 липня 2011 року № 1075¹).

Збирання, заготівля відходів як вторинної сировини — це діяльність, пов'язана зі збиранням, купівлею, прийманням, зберіганням, обробленням, перевезенням, реалізацією і постачанням відходів переробним підприємствам на утилізацію. Відходи як вторинна сировина визначаються Законом як відходи, для утилізації та переробки яких в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні й/або економічні передумови.

Відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року № 1775-III², наказу Мінприроди України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із збирання, заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (згідно з переліками, що визначаються Кабінетом Міністрів України)» від 4 листопада 2011 року № 431³ ліцензійні умови встановлюють організаційні, кваліфікаційні, технологічні та інші вимоги для провадження господарської діяльності зі збирання та заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини, перелік яких визначений Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, збирання та заготівля яких підлягають ліцензуванню» від 28 лютого 2001 року № 183. Ці Ліцензійні умови поширюються на всіх суб'єктів господарювання незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, що здійснюють збирання та заготівлю окремих видів відходів як вторинної сировини. До зазначеного Переліку входять такі види відходів: відходи полімерні; відходи гумові, у тому числі зношені шини.

Для отримання ліцензії на збирання окремих видів відходів як вторинної сировини необхідно надати затверджений перелік докумен-

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 82. – Ст. 3006.

² Там само. – 2000. – № 27. – Ст. 1109.

³ Там само. – 2012. – № 2. – Ст. 56.

тів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 року № 756¹.

Згідно з Переліком органів ліцензування, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 року № 1698², органом ліцензування господарської діяльності зі збирання, заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (за переліками, які визначаються Кабінетом Міністрів України) є Міністерство екології та природних ресурсів України.

Сьогодні актуальності набуло *транскордонне переміщення відходів*. Базельська конвенція 1989 року встановлює механізм попереднього інформування та згоди на експорт, імпорт і транзит небезпечних відходів та заборону будь-якого транскордонного переміщення небезпечних відходів між державами — сторонами конвенції та іншими державами. Україна приєдналась до цієї конвенції та прийняла відповідні нормативні акти³. Вивезення та ввезення відходів в Україну здійснюється за дозволами Мінприроди України.

§ 3. Законодавство Європейського Союзу в галузі поводження з відходами

Україна як сучасна правова держава вибрала для себе одним із пріоритетних напрямів розвитку спрямованість на Європейський Союз шляхом гармонізації сучасного українського законодавства до європейських стандартів, адаптації положень нормативно-правових актів, у тому числі і щодо відходів. Тому розв'язання проблеми поводження з відходами на державному рівні має здійснюватись насамперед шляхом впровадження ефективного законодавчого регулювання, яке повинно будуватись на вра-

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 27. – Ст. 1212.

² Там само. – 2000. – № 46. – Ст. 2001.

³ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів» від 13.07.2000 № 1120; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку и Правил проведення обов'язкового страхування відповідальності експортера та особи, яка відповідає за утилізацію (видалення) небезпечних відходів, щодо відшкодування шкоди, яку може бути заподіяно здоров'ю людини, власності та навколишньому природному середовищу під час транскордонного перевезення та утилізації (видалення) небезпечних відходів» від 19.08.2002 № 1219.

хуванні національних особливостей у вирішенні цього питання та позитивному досвіді відповідного європейського законодавства.

Політика управління відходами ЄС передбачає ряд принципів, які мають загальний характер, тому їх застосування та інтерпретація залишають державам-членам та країнам-претендентам на членство в ЄС можливість поступової адаптації національних документів до європейського законодавства.

Головним нормативно-правовим документом ЄС у сфері поводження й управління відходами, яким визначено правові рамки та основні принципи поводження з ними, є *Директива 75/442/EWG «Про відходи»*, яка вводить єдині визначення термінів і понять «відходи», «утилізація» тощо. Під відходами розуміється «кожна субстанція чи предмет, яких власник позбувається, хоче позбутися або мусить позбутися відповідно до чинного законодавства». Зазначеною Директивою визначені 16 категорій відходів, на основі яких впроваджений єдиний *Європейський каталог відходів (рішення 2000/532/ EWG)*, що періодично переглядається й оновлюється.

У Директиві визначені основні принципи управління відходами, що регулюють діяльність суб'єктів господарювання у цій сфері. До них відносять: запобігання росту об'ємів утворення відходів та зниження ступеня їх шкідливості; повторне використання та вторинна переробка, вилучення цінних компонентів з відходів; утилізація з метою отримання енергії; безпечне кінцеве розміщення відходів (застосовується в крайньому випадку, коли всі вищезазначені дії є неможливими). Іншим визначальним принципом організації поводження з відходами, закріпленим у Директиві, є «відповідальність виробника».

У той же час Директива не регулює способи та процедури утилізації певного ряду відходів, правила поводження з якими визначені низкою спеціальних директив, прийнятих ЄС¹.

¹ Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС від 27.01.2003 № 2002/96/ЄС про відходи електричного та електронного обладнання (ВЕЕО); Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС від 27.11.2000 № 2000/59/ЄС про портове приймальне обладнання для корабельних відходів та залишків вантажу; директиви 78/176/ЄС, 82/883/ЄС та 92/112/ЄС щодо промислових відходів діюсиду титану; директиви 2002/95/ЄС та 2002/96/ЄС щодо відходів електроприладів та електроніки; Директива 2002/53/ЄС щодо відпрацьованих транспортних засобів; Директива ЄС 75/439/ЄС119 щодо зниження відходів нафтопродуктів; Директива ЄС 90/667 про гігієнічні норми для захоронення і переробки відходів тваринництва; Директива Ради ЄС № 1999/31/ЄС щодо полігонів захоронення відходів від 26.04.1999 № 1999/31/ЄС; Директива ЄС 91/157, змінена директивами ЄС 93/86 та ЄС 98/101 щодо поводження з акумуляторними батареями, тощо.

Крім Директиви 75/442/EWG, що прямо стосується відходів, основою законодавчої бази країн-членів ЄС у цій сфері є також *Директива 91/689/EWG про небезпечні відходи*. Суттю цього документа є стандартизація нормативно-правових актів держав при здійсненні контролю за управлінням небезпечними відходами. Директива містить певні вимоги до Директиви 75/442/EWG, що стосуються небезпечних відходів, та визначає обов'язки й обмеження для власників небезпечних відходів, зокрема нею забороняється змішувати між собою різні категорії небезпечних відходів.

Директивою ЄС 91/689/EWG визначається поняття небезпечних відходів, регулюються проблемні питання поводження з токсичними відходами, вводяться вимоги з ліцензування засобів для їх переробки і рекомендації щодо поводження з цими відходами, включаючи їх знищення. Основною метою Директиви є зближення нормативно-правових актів держав Спільноти та визначення обов'язкових механізмів і методів контролю діяльності у сфері управління небезпечними відходами. У зв'язку з цим у рамках адаптації українського екологічного законодавства до європейських стандартів Радою по вивченню продуктивних сил НАН України та Науково-дослідним економічним інститутом Міністерства України розроблений класифікатор відходів, остаточна редакція якого гармонізована з європейським переліком відходів відповідно до Директиви ЄС 91/689.

Важливими правовими актами ЄС у сфері управління відходами є директиви стосовно переробки відходів та їх утилізації. Вимоги до знешкодження відходів та їх складування містить *Директива про складування відходів 1999/31WE*, яка має на меті суворими експлуатаційними і технічними вимогами зменшити або запобігти впливу відходів на довкілля.

Директива ЄС 94/62 (про упаковку та відходи) вимагає від країн-членів Європейського співтовариства розвитку технологій з переробки і повторного використання упаковки та розробки механізмів її збору. Директивою введені стандарти щодо складу пакувальних матеріалів, якими передбачено обмеження вмісту важких металів.

Спалювання відходів регулюється кількома правовими актами, проте найбільше значення має *Директива про спалювання відходів 2000/76/WE*, яка наприкінці 2005 року змінила діючі раніше директиви про спалювання комунальних відходів (89/369/EWG і 89/429/EWG) і про спалювання небезпечних відходів (94/67/WE). Головною метою

цього документа є запобігання негативному впливу сміттєспалювальних підприємств на довкілля і здоров'я людей або його мінімізація.

Директива ЄС 75/439 про утилізацію відпрацьованого масла, доповнена директивами ЄС 87/101 та 91/692, забезпечує безпечні скиди, очистку, зберігання і знищення використаних масел. Згідно з цією Директивою члени ЄС повинні надавати пріоритет переробці і вторинному використанню масляних відходів за умови, що це можливо технічно та економічно. Директивою забороняється скидати відходи масел у водні об'єкти і дренажні системи. Уведено ліцензування діяльності зі збору, обробки і знищення цього виду відходів, а також інші спеціальні вимоги.

Велика увага приділяється поводженню з відходами, які містять полімерні матеріали, зокрема з поліхлорбіфенілами та поліхлортерфенілами (PCB/PCT). *Директива ЄС 76/403*, змінена Директивою ЄС 96/59, має регулювати обеззараження і захоронення всіх продуктів, що містять PCB/PCT. Відповідно до неї обладнання, що продукує ці речовини, повинно пройти інвентаризацію і має перебувати на обліку.

Директива ЄС 86/278 щодо захисту навколишнього середовища, зокрема ґрунтів, від осадів стічних вод від сільськогосподарської діяльності регулює проблемні питання використання осадів стічних вод у сільському господарстві. Цей документ регулює відстоювання стічних вод таким чином, щоб попередити та мінімізувати шкідливий вплив на ґрунт, рослинний та тваринний світ та на людину.

В ЄС існують також спеціальні нормативні акти, що регулюють питання транспортування відходів: *Директива ЄС 78/319* та *Постанова Ради Європи № 259/93 про нагляд і контроль за переміщенням відходів* у межах Європейського співтовариства, а також за їх увезенням і вивезенням з території ЄС. Так, для організації і здійснення внутрішніх перевезень відходів у межах однієї держави всі країни ЄС зобов'язані забезпечити розробку і впровадження системи нагляду і контролю, яка має бути складовою частиною єдиної системи, що існує в ЄС. Щодо правил та процедур, що застосовуються до транспортування деяких видів відходів у країни, що не є членами ОЄСР, діє *Регламент (Постанова) № 1420/1999* та *№ 1547/99*.

Зазначені нормативно-правові акти становлять основу системи управління відходами у країнах-членах ЄС. Вони є правовим інструментом у боротьбі зі зростаючим в європейських країнах об'ємом відходів. Проте чи використовувати цей інструмент, вирішують окремі

європейські держави шляхом впровадження і застосування внутрішніх нормативно-правових актів.

Наприклад, законодавство України сприйняло ключові положення Директиви Ради міністрів ЄС 91/689/ЄЕС щодо небезпечних відходів. Так, відповідно до зазначеного документа в Законі України «Про відходи» дано визначення поняття «небезпечні відходи», згідно з яким встановлено й перелік небезпечних відходів, який включено до Переліку отруйних речовин, у тому числі токсичних промислових відходів, продуктів біотехнологій та інших біологічних агентів, виробництво, зберігання і транспортування, використання, знищення й утилізація яких здійснюються за наявності дозволу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 1995 року № 440. У перспективі мають бути сприйняті законодавством України й інші приписи відповідних міжнародно-правових актів.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства України про відходи

Юридична відповідальність у сфері поводження з відходами настає за вчинення екологічних правопорушень. Зокрема, у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року¹ визначені такі види правопорушень у даній сфері: допущення наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних радіоактивних речовин та відходів; невиконання спеціальних правил поводження з відходами, наслідком якого може бути порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище або порушення норм екологічної безпеки.

Загальний перелік правопорушень у сфері поводження з відходами визначено у ст. 42 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 року². До них належать: порушення встановленого порядку поводження

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

² Там само. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.

з відходами, що призвело або може призвести до забруднення навколишнього природного середовища, прямого чи опосередкованого шкідливого впливу на здоров'я людини та економічних збитків; самовільне розміщення чи видалення відходів; порушення порядку ввезення в Україну, вивезення і транзиту через її територію відходів як вторинної сировини тощо. Зазначений перелік не є вичерпним. Законами може бути встановлена відповідальність і за інші правопорушення законодавства про відходи.

До *дисциплінарної відповідальності* притягуються винні особи у разі порушення законодавства у сфері поводження з відходами в процесі виконання трудових обов'язків. У такому випадку на фізичну особу дисциплінарні стягнення накладаються на підставі КЗпП України¹. Склади правопорушень законодавства про відходи з установленням відповідних санкцій за їх скоєння визначаються КУпАП та КК України.

Адміністративна відповідальність передбачена КУпАП. До цього виду юридичної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни та посадові особи за такі правопорушення: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель хімічними і радіоактивними речовинами, виробничими й іншими відходами (ст. 52); забруднення і засмічення вод (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59-1); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72); засмічення лісів відходами (ст. 73); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82) тощо.

До органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення в галузі поводження з відходами, відносять: органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби, які розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 80–83 КУпАП (коли вони є порушеннями санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм). Від імені цих органів розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення в межах територій та об'єктів нагляду, визначених законодавством, мають право лікарі-гігієністи,

¹ Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. (Додаток до № 50).

лікарі-епідеміологи органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби; органи державного контролю за використанням та охороною земель розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель (ст. 52 КУпАП); органи лісового господарства розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 73 КУпАП; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 52, 59, 59-1, 72, 73, 80–83, 91-3 КУпАП.

Кримінальна відповідальність у сфері поводження з відходами передбачена ст. 268 КК України — незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини чи транзит через її територію відходів або вторинної сировини без належного дозволу. Кваліфікуючою ознакою є ввезення або транзит небезпечних відходів, які забороняються до ввезення.

Крім того, окремі об'єкти навколишнього природного середовища можуть бути забруднені відходами. Кримінальний кодекс передбачає відповідальність за забруднення або псування земель речовинами, відходами або іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я або довкілля (ст. 239); забруднення або іншу зміну природних властивостей атмосферного повітря шкідливими для життя, здоров'я людей або для довкілля речовинами, відходами або іншими матеріалами промислового або іншого виробництва (ст. 241); порушення правил охорони вод (водних об'єктів), якщо це спричинило забруднення поверхневих і підземних вод і створило небезпеку для життя, здоров'я людей і довкілля (ст. 242); забруднення моря в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або в межах вод виключної (морської) економічної зони України матеріалами чи речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей, або відходами, а також незаконне скидання або поховання в межах внутрішніх морських або територіальних вод України або у відкритому морі зазначених матеріалів, речовин і відходів (ст. 243); порушення законодавства про континентальний шельф України, що заподіяло істотну шкоду, а також нежиття особою, що відповідає за експлуатацію технологічних установок або інших джерел небезпеки в зоні безпеки, заходів для захисту живих організмів моря

від дії шкідливих відходів або небезпечних випромінювань та енергії, якщо це створило небезпеку їх загибелі або загрозувало життю або здоров'ю людей (ст. 244).

Цивільно-правова відповідальність настає незалежно від притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності. Особи повинні нести цивільно-правову відповідальність у разі заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу або здоров'ю громадян.

Правові засади відшкодування шкоди за порушення законодавства про відходи регулюються Законом України «Про відходи». Юридичні та фізичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, завдану ними внаслідок порушення законодавства у сфері поводження з відходами, в порядку і розмірах, встановлених цивільним законодавством України¹. У цій сфері застосовуються загальні правила відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про навколишнє природне середовище, визначені у ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Відшкодування шкоди, заподіяної об'єктам навколишнього природного середовища, здійснюється відповідно до затверджених у встановленому порядку такс, а також методикам обчислення розміру збитків. При їх відсутності відшкодування провадиться по фактичних витратах на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища.

Найбільшу небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини становлять небезпечні відходи. У цьому зв'язку Мінприроди 15 травня 2001 року затверджена «Тимчасова методика визначення очікуваних збитків від забруднення довкілля при транспортуванні небезпечних речовин та відходів»². Вона визначає орієнтовні розрахунки розмірів відшкодування шкоди, завданої юридичними і фізичними особами при здійсненні ними діяльності з транспортування небезпечних речовин та відходів унаслідок аварійного забруднення природних ресурсів небезпечними речовинами та відходами.

Розмір збитків при забрудненні вод залежить від категорії водних об'єктів. Зокрема, при забрудненні небезпечними речовинами та відходами поверхневих і морських водних об'єктів рибогосподарського водокористування першої категорії сума збитків збільшується у два рази.

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 40. — Ст. 356.

² Офіц. вісн. України. — 2001. — № 24. — Ст. 1083.

У випадку забруднення атмосфери закріплюється підвищувальний коефіцієнт, який враховує територіальні соціально-екологічні особливості, що залежать від чисельності жителів населеного пункту, його народногосподарського значення.

Контрольні питання

1. Сформулюйте правове поняття відходів та назвіть види відходів відповідно до законодавства України.
2. Хто може бути суб'єктом права власності на відходи?
3. Охарактеризуйте основні стадії поводження з відходами в Україні.
4. Назвіть основні обов'язки суб'єктів господарювання у сфері поводження з відходами.
5. Які особливості правового регулювання поводження з радіоактивними відходами?
6. Назвіть основні нормативно-правові документи Європейського Союзу у сфері поводження й управління відходами.
7. Назвіть основні склади правопорушень у сфері поводження з відходами.
8. Дайте класифікацію правопорушень у даній сфері.

Розділ XVII

Правове регулювання охорони атмосферного повітря

§ 1. Атмосферне повітря як об'єкт правової охорони

Атмосферне повітря є одним з основних життєво важливих елементів навколишнього природного середовища. Як природний об'єкт воно являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» (далі — Закон)¹ спрямований на збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище. Відносини з приводу повітря, яке знаходиться в межах приміщень, регулюється санітарним, цивільним, житловим та іншим законодавством.

Конституцією України передбачено, що атмосферне повітря є об'єктом права власності Українського народу, а кожний громадянин має право користуватися цим природним об'єктом права власності народу відповідно до закону (ст. 13). Пояснюється це тим, що екологічні суспільні відносини щодо використання атмосферного повітря не потребують узагальнюючого правового регулювання (вони є природними), але виникаючі суспільні атмосферно-повітряні відносини вимагають правового регулювання лише тією мірою, в якій це необхідно для підтримання та забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливих умов для життєдіяльності, для запобігання шкідливому впливу його на здоров'я людей та довкілля. Сфера правового регулювання в сучасних умовах обмежується лише потребами охорони атмосферного повітря.

¹ У редакції Закону України від 21.06.2001 № 2556-III // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 252.

§ 2. Поняття правової охорони атмосферного повітря

Охорона атмосферного повітря розглядається як система заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням і зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів.

Охорона атмосферного повітря здійснюється різноманітними способами: *біологічним* (проведенням робіт щодо відтворення природних ресурсів та охорони їх від вичерпання); *технологічним* (вдосконаленням технологічних процесів, систем очищення, організацією безвідходних виробництв); *економічним* (плануванням охорони, матеріально-технічним забезпеченням, розвитком матеріального стимулювання за виконання природоохоронних заходів); *санітарним* (застосуванням заходів щодо оздоровлення навколишнього природного середовища); *організаційним* (організацією експлуатації та контролю за його станом та охороною); *ідеологічним* (проведенням еколого-виховної роботи, поліпшенням екологічної підготовки кадрів); *правовим*.

Правова охорона атмосферного повітря — це встановлена законодавством система державних та суспільних заходів, спрямованих на збереження й відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей і довкілля. Ефективність охорони атмосферного повітря залежить від взаємодії національних та міжнародних заходів та засобів щодо його захисту. Україна бере участь у міжнародному співробітництві в галузі охорони атмосферного повітря відповідно до законодавства (ст. 35 Закону).

Суб'єктами щодо охорони атмосферного повітря є підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземні фізичні та юридичні особи. Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря відповідно до Закону здійснюють: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я; центральний орган ви-

конавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (ст. 3 Закону).

Підприємства, установи, організації та громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності щодо охорони атмосферного повітря зобов'язані: здійснювати організаційно-господарські, технічні та інші заходи щодо забезпечення виконання вимог, передбачених стандартами та нормативами екологічної безпеки у галузі охорони атмосферного повітря, дозволами на викиди забруднюючих речовин тощо; вживати заходів щодо зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин і зменшення впливу фізичних факторів; своєчасно і в повному обсязі сплачувати екологічний податок; забезпечувати безперебійну ефективну роботу і підтримання у справному стані споруд, устаткування та апаратури для очищення викидів і зменшення рівнів впливу фізичних та біологічних факторів; здійснювати контроль за обсягом і складом забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, і рівнями фізичного впливу та вести їх постійний облік тощо. Виконання заходів щодо охорони атмосферного повітря не повинно призводити до забруднення ґрунтів, вод та інших природних об'єктів.

§ 3. Система правових заходів щодо охорони атмосферного повітря

Під правовим регулюванням атмосферно-повітряних охоронних заходів слід розуміти систему правових приписів, які регулюють відносини, що виникають у даній сфері, з метою збереження сприятливого стану атмосферного повітря, його поліпшення й відновлення, запобігання й зниження рівня забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних і біологічних чинників. Атмосферно-повітряне законодавство України передбачає систему правових заходів: дозвільного, попереджувального (превентивного), контрольного, стимулюючого (заохочення й відповідальність), поновлювального (відтворувального), заборонного характеру.

До заходів дозвільного характеру належить отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарни-

ми джерелами, який видається спеціально уповноваженими органами¹. Крім цього, дозволи на експлуатацію видаються у разі устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря; діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях² (ст. 16 Закону) тощо. Кожна юридична особа, яка здійснює викиди забруднюючих речовин, повинна отримати дозвіл на такий викид.

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до другої або третьої групи, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим 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. До першої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і мають виробництва або технологічне устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До другої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і не мають виробництв або технологічного устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До третьої групи належать об'єкти, які не належать до першої і другої груп. Перелік установ, організацій та закладів, яким

¹ 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-підприємців, які отримали такі дозволи [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 13.03.2002 № 302 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – Ст. 574.

² Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 13.03.2002 № 301 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – Ст. 573.

надається право на розробку документації, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 302 затверджено 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 дозволи¹.

Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами — це офіційний документ, який надає право суб'єктам підприємницької діяльності експлуатувати об'єкти, з яких надходять в атмосферне повітря забруднюючі речовини або їх суміші, за умови дотримання відповідних нормативів гранично допустимих викидів та вимог до технологічного процесу у частині обмеження викидів забруднюючих речовин протягом визначеного в дозволі терміну. Дозвіл видається суб'єкту господарювання — власнику стаціонарного джерела за умови: неперевищення протягом терміну їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин цими джерелами; дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин.

Господарська чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами, може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена), а при необхідності й припинена за рішенням компетентних органів у встановленому порядку. При здійсненні компетентними державними органами названих дій слід керуватися положеннями, визначеними у Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, який затверджено Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-XII².

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – Ст. 574.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 46. – Ст. 637.

До заходів попереджувального (превентивного) характеру належать: планування; стандартизація (ст. 4 Закону); нормування (ст. 5 Закону); проектування, будівництво та реконструкція підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря (ст. 23 Закону); встановлення санітарно-захисних зон (ст. 24 Закону); державна екологічна та санітарно-гігієнічна експертиза (ст. 25 Закону); державний облік (ст. 31 Закону); моніторинг (ст. 32 Закону) тощо. Ця група заходів містить найбільшу кількість правил, вимог та інших дій щодо забезпечення безпеки та сприятливого стану атмосферного повітря та довкілля в цілому.

До зазначеної групи заходів також входить регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, що сприяє забезпеченню екологічної безпеки, створенню сприятливого середовища життєдіяльності, запобіганню шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище. 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.

За поданням обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим 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.

Поряд із зазначеними заходами за поданням обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим 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 за-

тверджують відповідно до закону програми оздоровлення атмосферного повітря, здійснюють заходи щодо зменшення забруднення атмосферного повітря.

Планування — це вироблення головної стратегії та конкретних підходів відповідно до характеру, а також часу проведення атмосфероохоронних заходів. Законодавчо закріплені вимоги щодо раціонального планування та забудови населених пунктів з дотриманням нормативно визначеної відстані до транспортних шляхів (ст. 17 Закону); 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 (ст. 21 Закону) тощо.

Стандартизація і нормування в галузі охорони атмосферного повітря спрямовані на забезпечення екологічної безпеки та запобігання екологічним катастрофам; реалізацію єдиної науково-технічної політики у 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. Вони проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог до його охорони.

Стандарти в галузі охорони атмосферного повітря розробляються, приймаються, схвалюються, переглядаються, змінюються, їх дія припиняється в порядку, встановленому законом. Відносини у сфері стандартизації регламентуються законами України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року № 2408-III зі змінами¹, «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 1 грудня 2005 року № 3164-IV², «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII (статті 31–33) та іншими нормативно-правовими актами.

Стандартизація розглядається як діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональ-

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 24. – Ст. 1057.

² Там само. – 2005. – № 52. – Ст. 3246.

ному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву (ст. 1 Закону «Про стандартизацію»).

Стандарт — документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим. Він може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги. Стандарти застосовуються безпосередньо чи шляхом посилання на них в інших документах. Стандарти застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків, коли застосування цих стандартів вимагають технічні регламенти.

Державна політика у сфері стандартизації базується на таких принципах: забезпечення участі фізичних і юридичних осіб у розробленні стандартів та вільного вибору ними видів стандартів при виробництві чи постачанні продукції, якщо інше не передбачено законодавством; відкритості та прозорості процедур розроблення і прийняття стандартів з урахуванням інтересів усіх заінтересованих сторін, підвищення конкурентоспроможності продукції вітчизняних виробників; доступності стандартів та інформації щодо них для користувачів; відповідності стандартів законодавству; адаптації до сучасних досягнень науки і техніки з урахуванням стану національної економіки; пріоритетності прямого впровадження в Україні міжнародних та регіональних стандартів; дотримання міжнародних та європейських правил і процедур стандартизації та ін.

Стандарти в галузі охорони атмосферного повітря базуються на досягнутих рівнях науково-технічного прогресу й тим самим утворюють єдині вимоги, правила, загальні принципи чи характеристики, які ставляться державою до якості атмосферного повітря, а також до осіб, які здійснюють господарську діяльність і охороняють його з метою забезпечення сприятливого його стану.

На основі стандартів розробляються нормативи в галузі охорони атмосферного повітря. Відповідно до ст. 5 Закону «Про охорону атмосферного повітря» встановлюються такі нормативи:

- екологічної безпеки атмосферного повітря;
- гранично допустимого впливу фізичних та біологічних чинників стаціонарних джерел;

- вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних чинників пересувних джерел;
- технологічні нормативи допустимого викиду забруднюючих речовин.

Законодавством можуть встановлюватися й інші нормативи у цій галузі. Порядок розроблення та затвердження нормативів у галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Для оцінки стану забруднення атмосферного повітря встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря та нормативи гранично допустимих викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів у межах населених пунктів, у рекреаційних зонах, в інших місцях проживання, постійного чи тимчасового перебування людей, об'єктах навколишнього природного середовища з метою забезпечення екологічної безпеки громадян і навколишнього природного середовища (ст. 6 Закону).

Особливе значення мають нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря¹, які встановлюються з метою уникнення, зменшення чи запобігання негативним наслідкам забруднення атмосферного повітря. Ця група нормативів розробляється з урахуванням вимог міжнародних стандартів, норм, рекомендацій. Для оцінки стану забруднення атмосферного повітря у місцях постійного чи тимчасового перебування людей встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря, до яких належать: нормативи якості атмосферного повітря — критерій якості, 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. Мінприроди України визначає перелік забруднюючих речовин, фізичних та біологічних факторів, для яких розробляються нормативи. Для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря.

¹ Про Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря [Текст] : Постанова Каб. Міністрів від 13.03.2002 № 299 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – Ст. 571.

До основних напрямів нормування належить встановлення нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел (ст. 7 Закону). Порядок розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел регламентується відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1780¹.

Нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин та їх сукупності, які містяться у складі пило-газоповітряних 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. Ці нормативи визначаються за методикою, яка затверджується Мінприроди України з метою забезпечення вимог національного законодавства і законодавства Європейського Союзу.

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.

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.

При розробці нормативів гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел (ст. 8 Закону) слід враховувати приписи, які містяться у Постанові Кабінету Міністрів України «Про порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря» від 13 березня

¹ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 1. — Ст. 9.

2002 року № 300¹. Нормативи встановлюються для кожного стаціонарного джерела забруднення з урахуванням рівня, за умови додержання якого фізичний та біологічний вплив усіх стаціонарних джерел забруднення у тому чи іншому районі, враховуючи перспективи його розвитку, у визначений строк не перевищуватиме нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря. Перелік фізичних та біологічних факторів, а також критерії визначення стаціонарних джерел забруднення, для яких розробляються нормативи, встановлюються Мінприроди України за погодженням з МОЗ. Розроблення нормативів здійснюється суб'єктами підприємницької діяльності за власні кошти. Розроблені нормативи погоджуються з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у частині визначення строків здійснення заходів щодо зниження шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів до нормативного рівня. Погоджені нормативи розглядаються та затверджуються територіальним органом Мінприроди України, про що приймається відповідне рішення.

Встановлюються також нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел (ст. 9 Закону). Порядок розроблення та затвердження цих нормативів регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 303². Нормативи розробляються для кожного типу новоствореного пересувного джерела та (або) такого, що експлуатується на території України, з урахуванням вимог національного і міжнародного законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки навколишнього природного середовища. Для пересувних джерел, що експлуатуються, нормативи розробляються з урахуванням існуючих технологій, а для новостворених — з урахуванням найдосконаліших доступних технологій щодо зменшення вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах, впливу фізичних факторів пересувних джерел та очищення відпрацьованих газів. Нормативи розробляються відповідно до Інструкції про загальні вимоги до розроблення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря, яка затверджується Мінприроди України.

¹ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 12. — Ст. 572.

² Див.: Порядок розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 13.03.2002 № 303 // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 12. — Ст. 575.

Законодавство припускає регулювання викидів забруднюючих речовин і впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря у разі відсутності нормативів (ст. 14 Закону). За загальним правилом викиди забруднюючих речовин, для яких не встановлено відповідних нормативів екологічної безпеки, допускаються у виняткових випадках лише з 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, а до другої або третьої групи, — обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

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 та 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 центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури та містобудування, із врахуванням висновків центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а на території Автономної Республіки Крим — органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, та інших органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених законом.

Будівництво та введення в експлуатацію нових реконструйованих підприємств та інших об'єктів, які не відповідають встановленим законодавством вимогам про охорону атмосферного повітря, забороняються.

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 (ст. 24 Закону).

Для визначення безпеки для здоров'я людини та екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів проводяться державна екологічна і санітарно-гігієнічна експертизи у порядку, визначеному законодавством.

Важливим охоронним засобом щодо атмосферного повітря є правове регулювання державного обліку усіх об'єктів, 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 (ст. 31 Закону). Облік здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря» від 13 грудня 2001 року № 1655¹. Враховані дані використовуються при розробках різних екологічних програм, забезпечення державного контролю тощо. Державний облік включає: взяття на облік об'єктів, які справляють шкідливий вплив; ведення на об'єкті первинного обліку стаціонарних джерел, які справляють шкідливий вплив; складення державної статистичної звітності в галузі охорони атмосферного повітря за стаціонарними та пересувними джерелами; проведення інвентаризації викидів та обсягів забруднюючих речовин на зазначених об'єктах.

Істотну роль у проведенні попереджувальних охоронних заходів відіграє моніторинг (ст. 32 Закону), який проводиться з метою отримання, збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про викиди забруднюючих речовин та рівень забруднення атмосферного повітря, оцінки та прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі охорони атмосферного повітря. Він є складовою частиною державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Порядок організації та проведення моніторингу в галузі

¹ Офіц. вісн. України. — 2001. — № 51. — Ст. 2274.

охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України¹.

До об'єктів моніторингу атмосферного повітря належать: атмосферне повітря, у тому числі атмосферні опади; викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. До суб'єктів моніторингу атмосферного повітря належать ДСНС, Держсанепідслужба, їх територіальні органи, Мінприроди, підприємства, установи, організації, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану атмосферного повітря. Для координації і вирішення поточних питань, пов'язаних із проведенням моніторингу атмосферного повітря, при Мінприроди утворюється постійно діюча міжвідомча комісія з проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря (далі міжвідомча комісія). Положення про міжвідомчу комісію затверджує Мінприроди за погодженням з іншими суб'єктами моніторингу атмосферного повітря. Моніторинг атмосферного повітря проводиться Мінприроди разом з іншими суб'єктами моніторингу атмосферного повітря в рамках Програми проведення в Україні моніторингу атмосферного повітря та відповідних регіональних (місцевих) програм.

У разі виникнення надзвичайної ситуації (виявлення в атмосферному повітрі однієї або кількох речовин, кількість яких перевищує їх максимальні разові гранично допустимі концентрації, спричиненого аварією, катастрофою, стихійним лихом, що створило загрозу здоров'ю населення, призвело або може призвести до матеріальних втрат) інформація про це повинна негайно передаватися суб'єктами моніторингу атмосферного повітря органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування разом з пропозиціями про вжиття необхідних заходів для ліквідації наслідків аварії, катастрофи, стихійного лиха.

Фінансування робіт, пов'язаних із проведенням моніторингу атмосферного повітря, їх науково-методологічне та метрологічне забезпечення, а також взаємовідносини суб'єктів моніторингу атмосферного повітря здійснюються відповідно до Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391.

Здійснення контрольних заходів у галузі охорони атмосферного повітря передбачено у розділі II Закону України «Про охорону атмо-

¹ Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 09.03.1999 № 343 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 10. – Ст. 393.

сферного повітря» (статті 27–30). Контроль здійснюється з метою забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону атмосферного повітря місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів, а також підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Існують такі види контролю у галузі охорони атмосферного повітря: а) державний, який 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, а на території Автономної Республіки Крим — органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів, а також іншими органами виконавчої влади; б) виробничий — проводиться 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; в) громадський — здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

До заходів стимулюючого характеру належать організаційно-економічні заходи (ст. 22 Закону) та відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря (ст. 33 Закону). Організаційно-економічні заходи передбачають: а) екологічний податок; б) відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря; в) 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, яка впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; г) участь держави у фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення.

Заходи поновлювального (відтворювального) напрямку пов'язані з обов'язками підприємств, установ, організацій та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності щодо охорони атмосферного повітря. Вони, якщо 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.

До заборонних заходів віднесені обмеження, тимчасова заборона (зупинення) або припинення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і впливу фізичних та біологічних факторів на його стан (ст. 12 Закону).

Господарська чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами, може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена) або припинена відповідно до законодавства.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря

Відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря передбачена ст. 33 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» й розглядається як один із засобів правової охорони атмосферного повітря. Підставою притягнення особи до юридичної відповідальності у цій сфері є порушення вимог атмосферно-повітряного законодавства. Його порушення являє собою винне, протиправне діяння (дію або бездіяльність), що полягає у невиконанні вимог і правил, закріплених у чинному законодавстві, для збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище.

Згідно зі ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з дотриманням обов'язкових екологічних вимог. Частиною 1 ст. 68 цього ж Закону передбачено, що порушення законодавства України про охо-

рону навколишнього природного середовища тягне за собою встановлену цим Законом та іншим законодавством України дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність. Юридична відповідальність за атмосферно-повітряні правопорушення залежно від їх характеру та застосування санкцій визначається згідно із законом. Законами може бути встановлена відповідальність і за інші види правопорушень у галузі охорони атмосферного повітря.

Відповідальність за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря несуть особи, винні, зокрема, 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 ат-

мосферне 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. Відповідно до вимог ч. 2 ст. 33 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» маємо зробити висновок, що у зазначеній статті наведено не вичерпний перелік атмосферно-повітряних правопорушень, що визначаються виключно законами. Конкретні склади порушень законодавства про охорону атмосферного повітря передбачені відповідними кодексами (КК, КУпАП, КЗпП, ЦК) та законами.

Відповідно до Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, складовою частиною якого є безпечне атмосферне повітря, та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50) і зобов'язаний не заподіювати шкоди природі та відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66). Злочини та інші правопорушення проти довкілля посягають на суспільні відносини у сфері охорони конституційного права громадян на безпечне довкілля, а також у сфері охорони, використання, збереження і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання й усунення негативного впливу господарської та іншої діяльності людини на навколишнє природне середовище, збереження генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій, а також природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

У Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 року № 17¹ зазначено, що більшість статей, якими передбачено відповідальність за злочини й адміністративні правопорушення проти довкілля, є бланкетними, судам слід ретельно з'ясовувати, яким саме законодавством регулюються правовідносини, пов'язані з використанням та охороною відповідного природного ресурсу (землі, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу тощо). При розгляді кримінальних справ про злочини проти атмосферного повітря судам належить встановлювати всі обставини, що підлягають доказуванню.

¹ Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 1.

Кримінальна відповідальність передбачена ст. 241 КК України «Забруднення атмосферного повітря», відповідно до якої забруднення або інша зміна природних властивостей атмосферного повітря шкідливими для життя, здоров'я людей або для довкілля речовинами, відходами або іншими матеріалами промислового чи іншого виробництва внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи для довкілля, караються штрафом від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на той самий строк або без такого. Ті самі діяння, якщо вони спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки, караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого. Кримінальна відповідальність також передбачена статтями 238 («Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення») й 441 («Екоцид»). Екоцид розглядається як масове знищення рослинного або тваринного світу, отруєння атмосфери або водних ресурсів, а також вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу; караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років.

Адміністративна відповідальність у галузі охорони атмосферного повітря регламентується гл. 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» та застосовується за такі правопорушення: самовільне випалювання рослинності або її залишків (ст. 77-1); 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); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (ст. 91-2); порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів

щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях (ст. 182); невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорони природних ресурсів (ст. 188-5) та ін.

Дисциплінарна відповідальність передбачена за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря, що розглядаються як порушення трудової дисципліни відповідно до положень статей 147–151 КЗпП.

Підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, у порядку та розмірах, встановлених законодавством України. *Цивільно-правова відповідальність* у галузі охорони атмосферного повітря головним чином полягає в обов'язку правопорушника відшкодувати заподіяну майнову та моральну шкоду, незалежно від притягнення його до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності. Особливості застосування цивільної відповідальності визначені у ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації у повному обсязі. Обов'язково слід керуватися приписами Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 року № 17, де зазначено, що, розглядаючи у кримінальних справах цивільні позови про відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю, суди повинні керуватися нормами природоохоронного законодавства — відповідними положеннями ЦК, зокрема главами 19 та 82. А також залишається досі ще чинним роз'яснення, що закріплене у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди» від 27 березня 1992 року № 6.

Положення ст. 34 Закону «Про охорону атмосферного повітря» також передбачає, що шкода, завдана порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає відшкодуванню у порядку та розмірах, встановлених законом. На виконання вимог зазначених законодавчих актів Міністерство охорони навколишнього природного середовища

України наказом від 10 грудня 2008 року № 639 затвердило Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря (далі — Методика)¹. Вона встановлює порядок визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами суб'єктів господарювання (юридичних і фізичних осіб) й не застосовується при виявленні порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вчинених суб'єктами господарювання внаслідок викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря із пересувних джерел, а також діяльність яких пов'язана із впливом фізичних та біологічних факторів на його стан.

Методика поширюється на державних інспекторів України з охорони навколишнього природного середовища та державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій (далі — державні інспектори) при розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, що виявлені за результатами державного контролю за додержанням суб'єктами господарювання вимог природоохоронного законодавства.

Не втратив ще чинності наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Тимчасової методики визначення очікуваних збитків від забруднення довкілля при транспортуванні небезпечних речовин та відходів» від 15 травня 2001 року № 181. Зазначена Методика визначає орієнтовні розрахунки розмірів відшкодування шкоди, завданої юридичними та фізичними особами при здійсненні ними діяльності з транспортування небезпечних речовин та відходів унаслідок аварійного забруднення природних ресурсів небезпечними речовинами та відходами, та застосування цих орієнтовних розрахунків при визначенні страхових сум, страхових тарифів при страхуванні відповідальності при транспортуванні небезпечних речовин та відходів при укладенні договорів страхування. Вона може бути використана для визначення розміру очікуваних збитків, що завдані суб'єктами підприємницької діяльності при перевезенні небезпечних речовин та відходів природним ресурсам, фізичним та юридичним особам унаслідок аварійного забруднення довкілля при транспортуванні небезпечних речовин та відходів.

¹ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 5. – Ст. 151.

Контрольні питання

1. Атмосферне повітря як об'єкт правової охорони.
2. Поняття правової охорони атмосферного повітря.
3. Правове регулювання стандартизації і нормування в галузі охорони атмосферного повітря. Які нормативи встановлюються в галузі охорони атмосферного повітря?
4. Правові заходи з охорони атмосферного повітря.
5. Визначте види відповідальності за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря.
6. Поняття об'єкта охорони атмосферного повітря в широкому та вузькому розумінні.
7. Суб'єкти правової охорони атмосферного повітря.
8. Охарактеризуйте заходи превентивного характеру у сфері правової охорони атмосферного повітря.
9. Проаналізуйте заходи дозвільного характеру у сфері правової охорони атмосферного повітря.
10. Які контрольні заходи в галузі охорони атмосферного повітря передбачені діючим законодавством?
11. Проаналізуйте заходи відтворювального та заборонного характеру у сфері охорони атмосферного повітря.

Розділ XVIII

Правове забезпечення формування та функціонування екологічної мережі України

§ 1. Поняття та складові екологічної мережі України

В Україні 21 вересня 2000 року був прийнятий Закон «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки»¹. Програма розроблена в контексті вимоги з подальшого удосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного і ландшафтного різноманіття (1995 р.). Для забезпечення реалізації Програми передбачалося прийняття законодавчих актів, спрямованих на застосування правових норм формування національної екологічної мережі.

Правовою основою формування, збереження і раціонального, невиснажливого використання екологічної мережі є Конституція України, Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки», Закон України «Про екологічну мережу України», а також закони України, інші нормативно-правові акти, прийняті відповідно до них, і міжнародні договори України.

Поняття екологічної мережі (екомережі) визначається в законодавстві як єдина територіальна система, що утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення навколишнього середовища, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збережен-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.

ня ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій і об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів і міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Території екомережі, які відрізняються за своїми функціями, є структурними елементами екомережі. Розрізняють чотири види структурних елементів: ключові, сполучні, буферні та відновлювальні території.

Закон визначає, що перелік ключових територій екомережі включає території та об'єкти природно-заповідного фонду, водно-болотні угіддя міжнародного значення, інші території, у межах яких збереглися найбільш цінні природні комплекси. До переліку буферних зон екомережі відносять території навколо ключових територій екомережі, які запобігають негативному впливу господарської діяльності на суміжних територіях. Перелік сполучних територій екомережі включає території, що забезпечують зв'язки між ключовими територіями та цілісність екомережі. Перелік відновлювальних 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.

Таким чином, об'єкт екомережі — складова частина екомережі, що має ознаки просторового об'єкта — певну площу, межі, характеристики тощо. До об'єктів екомережі відносять території та об'єкти природно-заповідного фонду, водного фонду, лісогосподарського призначення, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) тощо.

У чинному законодавстві чітко визначено порядок включення до переліку територій і об'єктів екомережі, а також режим їх охорони та використання. Так, включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екомережі здійснюється 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. Включення територій та об'єктів екомережі до певних переліків здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

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. У разі необхідності зміни режиму охорони та використання території чи об'єкта екомережі, виходячи з вимог Зведеної схеми формування екомережі України, регіональних чи місцевих схем формування екомережі, відповідно до закону змінюється статус, тип, категорія або режим відповідної території чи об'єкта екомережі. Режим охорони та використання буферних зон, сполучних і відновлювальних територій екомережі визначається згідно з відповідною схемою екомережі.

Законом України «Про екологічну мережу України» передбачено, що включення територій та об'єктів до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни форми власності і категорії земель на відповідні земельні ділянки та інші природні ресурси, їх власника чи користувача. Проте для власників і користувачів територій і об'єктів екомережі встановлено комплекс прав та обов'язків. 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.

Законодавством передбачається здійснення державного обліку територій та об'єктів екомережі. Такий облік є складовою частиною державного земельного кадастру, державних кадастрів інших природних ресурсів, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, державної статистичної звітності і здійснюється в порядку, що визначається законом.

§ 2. Загальна характеристика складових структурних елементів екологічної мережі України

Законодавство виділяє чотири види структурних елементів: ключові, сполучні, буферні та відновлювальні території, що різняться за своїм призначенням.

Ключові території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біорізнома-

ніття. Сполучні території (екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Буферні території забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів. Відновлювальні території забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану.

Окрім того, в законодавстві визначено, що до складу структурних елементів екомережі входять: а) території та об'єкти природно-заповідного фонду; б) землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; в) землі лісогосподарського призначення; г) полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісогосподарського призначення; ґ) землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами; д) землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів; е) інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, у межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність); є) земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України; ж) території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; з) частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання — пасовища, луки, сіножаті тощо; и) радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом.

Звернемося до характеристики основних складових структурних елементів.

Земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України

Серед основних складових структурних елементів екологічної мережі самостійне місце займають земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України. Порядок ведення Зеленої книги України визначається положенням про неї, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року.

Зелена книга України є офіційним державним документом, у якому зведено відомості про сучасний стан рідкісних, таких, що перебувають

під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань, які підлягають охороні. Таким чином, три категорії природних рослинних угруповань можуть бути занесені до цієї книги: 1) рідкісні; 2) такі, що перебувають під загрозою зникнення; 3) типові.

Пропозиції щодо занесення до Зеленої книги чи вилучення з неї рослинних угруповань можуть подаватися науково-дослідними установами, державними та громадськими організаціями, окремими вченими, фахівцями, що займаються охороною та використанням природних рослинних ресурсів, разом з відповідним науковим обґрунтуванням із зазначенням відомостей про ботаніко-географічне та історичне значення, рідкісність, кількість місць зростання та їх площу, рівень стабільності екологічних умов та інших показників, що свідчать про необхідність вжиття заходів для охорони певних угруповань.

На Мінприроди України покладається ведення Зеленої книги і здійснення держконтролю за додержанням вимог у сфері охорони, використання та відтворення цих природних об'єктів. На це Міністерство покладається офіційне видання Зеленої книги не рідше одного разу на 10 років та розповсюдження її, а також оперативне інформування заінтересованих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та громадян про зміни, що вносяться до Зеленої книги.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року «Про затвердження положення про Зелену книгу України» передбачено, що Зелена книга є основою для розроблення охоронних заходів щодо збереження, відтворення та використання занесених до неї природних рослинних угруповань. Необхідно підкреслити, що охорона цих угруповань здійснюється за трьома напрямками збереження: 1) їх ценотичної структури; 2) популяцій рідкісних видів рослин; 3) умов місцезростання. При цьому Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21 вересня 2000 року таким чином подає терміни і визначення, які вживаються у вказаному положенні: 1) популяція — сукупність особин одного виду з загальними умовами, необхідними для підтримання його чисельності на певному рівні впродовж тривалого періоду; 2) ценоз (біоценоз) — історично утворена сукупність видів рослин і тварин, що населяють ділянку з більш-менш однотипними умовами існування (біотоп) тощо.

Охорона природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги, забезпечується шляхом: а) установлення їх особливого правового статусу, врахування вимог щодо охорони цих угруповань під час розроблення нормативно-правових актів; б) створення на місцевостях, де існують угруповання, біосферних заповідників, інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду, у тому числі транскордонних; в) врахування спеціальних вимог щодо їх збереження під час розміщення продуктивних сил, вирішення питань відведення земельних ділянок, розроблення проектної та проектно-планувальної документації, проведення екологічної експертизи тощо.

Відтворення, як і охорона рослинних угруповань, має здійснюватися на підставі відповідних науково обґрунтованих заходів. У законодавстві визначені напрями відтворення природних об'єктів: а) сприяння їх природному відновленню; б) запобігання небажаним змінам та негативному антропогенному впливу; в) їх формування на штучно створених об'єктах природно-заповідного фонду.

Території, які є місцями перебування або зростання видів тваринного чи рослинного світу, занесених до Червоної книги України

Флора України нараховує нині більше 25 тис. видів рослин, фауна — майже 45 тис. видів тварин. У результаті антропогенного впливу та абіотичних факторів на флору та фауну нашої країни до Червоної книги України занесено 541 вид рослин та 382 види тварин.

Відносини, пов'язані з веденням Червоної книги України, охороною, використанням та відтворенням рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, регулюються законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд України», «Про захист тварин від жорстокого поводження», Законом «Про Червону книгу України» та іншими нормативно-правовими актами. Основним спеціальним нормативним актом у цій сфері є Закон України «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 року, а Закон України «Про екологічну мережу» виділяє як одну зі складових екомережі території, які є місцями зростання або перебування видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України.

Червона книга України є офіційним державним документом, який містить перелік рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зник-

нення, видів тваринного і рослинного світу у 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. Ця книга є основою для розроблення та реалізації програм (планів дій), спрямованих на охорону та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, занесених до неї.

До об'єктів Червоної книги України належать рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види тваринного і рослинного світу, які постійно або тимчасово перебувають (зростають) у природних чи штучно створених умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

До Червоної книги України (рослинний світ) включаються рослини, гриби, водорості та непатогенні мікроорганізми, що не належать до тваринного світу.

Законодавством об'єкти, занесені до Червоної книги України, віднесені до природних ресурсів загальнодержавного значення. Ці види рослинного та тваринного світу підлягають державному обліку у порядку, який визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Червона книга поряд з відповідними кадастрами є однією з форм обліку природних ресурсів. Форма подання відомостей в офіційному виданні Червоної книги України визначається Національною комісією з питань Червоної книги України.

Відповідно відомості про зміст Червоної книги України, стан занесених до неї видів тваринного і рослинного світу підлягають широкому оприлюдненню, у тому числі через засоби масової інформації, доведенню до відома підприємств, навчальних закладів, наукових, виховних та інших установ і організацій. Проте не допускається оприлюднення відомостей про точне місцеперебування (зростання) об'єктів Червоної книги України та інших відомостей про них, якщо це може призвести до погіршення умов охорони та відтворення цих об'єктів.

Чинним законодавством визначено сім категорій видів тваринного і рослинного світу, які можуть бути занесені до Червоної книги. При встановленні цих категорій враховується стан та ступінь загрози зникнення вказаних видів. Це такі категорії: зниклі; зниклі в природі; зникаючі; вразливі; рідкісні; неоцінені; недостатньо відомі.

Підставою для занесення видів тваринного та рослинного світу до Червоної книги України є наявність достовірних відомостей про численність популяцій та їх динаміку, розповсюдженість та зміни умов існування, які підтверджують необхідність вжиття особливих термінових заходів для їх збереження та охорони. Відповідні науково-дослідні установи, державні і громадські організації, окремі фахівці, вчені можуть вносити пропозиції про занесення до Червоної книги України видів тваринного або рослинного світу. Ці пропозиції аналізуються та узагальнюються Національною комісією з питань Червоної книги України. Рішення про занесення видів тваринного і рослинного світу до Червоної книги України приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, за поданням Національної комісії з питань Червоної книги України. Ведення Червоної книги України здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У Законі України «Про Червону книгу України» передбачено комплекс організаційних, правових, економічних, наукових, інших заходів, спрямованих на забезпечення збереження, охорони та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу.

Охорона та відтворення об'єктів Червоної книги України забезпечуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, які є суб'єктами використання тваринного і рослинного світу, та громадянами відповідно до закону.

Охорона об'єктів Червоної книги України забезпечується таким шляхом: установлення особливого правового статусу рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, заборони або обмеження їх використання у військових та господарських цілях; урахування вимог щодо їх охорони під час розроблення нормативно-правових актів; систематичної роботи з виявлення місць їх перебування (зростання), проведення постійного спостереження (моніторингу) за станом їх популяцій тощо.

Законом визначені також основні напрями відтворення об'єктів Червоної книги України: сприяння природному відновленню популяцій рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тва-

ринного і рослинного світу, інтродукції та реінтродукції таких видів у природні умови, де вони перебували (зростали); утримання і розведення у штучно створених умовах.

Водоохоронні зони

Як складові екомережі Закон України «Про екологічну мережу» виділяє водоохоронні зони. Поняття та мета утворення водоохоронної зони визначається ВК України. Водоохоронна зона є природоохоронною територією господарської діяльності, що регулюється. Ці зони встановлюються для створення сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколводних рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку вздовж річок, морів та навколо озер, водосховищ та інших водойм.

На території цих зон підтримується режим регулювання господарської діяльності, який полягає у визначенні видів як дозволеної, так і забороненої діяльності. 8 травня 1996 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них»¹. Цей нормативний акт було прийнято на розвиток приписів ВК України.

Розміри і межі водоохоронних зон визначаються проектом на основі нормативно-технічної документації.

Проекти цих зон розробляються на замовлення фізичних та юридичних осіб, узгоджуються з власниками землі, землекористувачами, Мінприроди, Держводагентством та територіальними органами Держземагентства, а на території Автономної Республіки Крим — з органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів, водного господарства та земельних ресурсів і затверджуються відповідними місцевими органами виконавчої влади або виконавчими комітетами рад.

При встановленні меж водоохоронних зон враховуються: рельєф місцевості, затоплення, підтоплення, інтенсивність берегоруйнування, конструкції інженерного захисту берега, призначення земель, що входять до складу водоохоронної зони. Враховуючи, що ліси мають значну водоохоронну функцію, межі водоохоронних зон у них не встановлюються.

У межах водоохоронних зон відділяються землі прибережних захисних смуг та смуги відведення з особливим режимом їх викорис-

¹ ЗІІ Уряду України. – 1996. – № 10. – Ст. 318.

тання відповідно до статей 88–91 ВК України. Стаття 1 ВК України визначає, що прибережна захисна смуга — частина водоохоронної зони відповідної ширини вздовж річки, моря, навколо водойм, на якій встановлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони. Мета встановлення цих смуг — це охорона поверхневих водних об'єктів від забруднення, засмічення та збереження їх водності. Водним законодавством визначені місцеположення та ширина прибережних захисних смуг. Так, ці смуги встановлюються по обох берегах річок та навкруги водойм вздовж урізу води (у межений період). Ширина таких смуг залежить передусім від виду водних об'єктів, окрім того, для окремих видів водних об'єктів, наприклад річок, цей параметр залежить від такої характеристики вказаних водних об'єктів, як водозабірня площа басейну річок. Встановлення прибережних захисних смуг у межах вже існуючих населених пунктів проводиться з обов'язковим урахуванням конкретних умов, які склалися.

Правовий режим даних смуг відрізняється особливими обмеженнями, які спрямовані передусім на охорону та відтворення водних об'єктів. Так, у прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на островах забороняється: розорювання земель (крім підготовки ґрунту для залуження і залісення), а також садівництво та городництво; зберігання та застосування пестицидів і добрив; влаштування літніх таборів для худоби тощо.

Об'єкти, що знаходяться в прибережній захисній смузі, можуть експлуатуватись, якщо при цьому не порушується її режим. Непридатні для експлуатації споруди, а також ті, що не відповідають встановленим режимам господарювання, підлягають винесенню з прибережних захисних смуг.

Землі лісогосподарського призначення

Землі лісогосподарського призначення — одна із складових структурних елементів екологічної мережі ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу». Основу правового режиму земель лісогосподарського призначення також становлять Земельний і Лісовий кодекси, закони України «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд», інші нормативні акти.

Ці землі є важливою складовою екологічної мережі, і передусім це пов'язано з тим, що ліси, які зростають на цих землях, виконують

переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні; оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції і є джерелом для задоволення суспільства у лісових ресурсах. Окрім того, до лісових ресурсів чинне лісове законодавство відносить не лише деревину, технічні, лікарські та інші продукти лісу, але й корисні властивості лісів. До останніх належить здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ (захищати ґрунт від ерозії, попереджувати забруднення навколишнього природного середовища, очищувати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його естетичному вихованню тощо).

Закон України «Про загальнодержавну програму формування Національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» як один з основних заходів щодо збільшення площі Національної екомережі називає екологічно підтвержене збільшення площі лісів, що ще раз підтверджує значущість цього компонента навколишнього природного середовища для єдиної територіальної системи — екомережі.

Лісовий кодекс України визначає особливий правовий статус лісів України як її національного багатства. Кодекс закріплює його поняття: ліс — тип природних комплексів, у якому поєднується переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами, які пов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище.

Лісовий фонд України становлять усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають і незалежно від права власності на них. До лісового фонду входять також захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га.

Водночас законом визначені об'єкти рослинного світу, які не входять до лісового фонду. Це 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. Землі, зайняті перерахованими об'єктами рослинного світу, не віднесені до земель лісогосподарського призначення. Два основних види земель — лісові і нелісові — становлять категорію земель лісогосподарського призначення.

Контрольні питання

1. Правове забезпечення формування, збереження та використання екологічної мережі України.
2. Загальна характеристика екологічної мережі України: поняття, об'єкти, принципи її формування.
3. Правова характеристика структурних елементів екомережі.
4. Поняття ключових територій екомережі, характеристика їх складових.
5. Поняття складових буферних зон екомережі, їх види.
6. Характеристика складових сполучних та відновлювальних територій екомережі.

Розділ XIX

Особливості використання і охорони об'єктів природно-заповідного фонду України

§ 1. Природно-заповідний фонд як ключовий елемент екологічної мережі України: поняття, склад і загальна характеристика

Природно-заповідний фонд України є національним надбанням народу України та невід'ємною частиною Всесвітньої природної та культурної спадщини. Екологічні системи та окремі об'єкти, що входять до їхнього складу, забезпечують не тільки збереження унікальних природних ландшафтів та біологічного різноманіття країни, а й сприяють сталому екологічному розвитку навколишнього природного середовища взагалі та уникненню дисбалансу в біоценозах. Саме тому території та об'єкти природно-заповідного фонду виступають ключовими елементами у національній екологічній мережі.

До складу природно-заповідного фонду України входять більш як 7600 територій та об'єктів загальною площею 3,2 млн га, що становить 5,4 % загальної площі країни, та 402,5 тис. га у межах акваторії Чорного моря. Серед зазначених територій 19 природних заповідників та чотири біосферних заповідники, 35 національних природних парків, 45 регіональних ландшафтних парків, 793 заповідних урочища, 3078 пам'яток природи, 2729 заказників, 616 ботанічних, зоологічних садів, дендропарків та парків — пам'яток садово-паркового мистецтва.

Незважаючи на те, що території природно-заповідного фонду мають тенденцію до збільшення, їх частка в Україні є недостатньою і продовжує залишатися значно меншою, ніж у більшості країн Європи, де площі, зайняті природно-заповідними територіями, становлять

у середньому 15 % території. Відповідно до Закону України «Про основні принципи (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»¹ саме поширення існуючих та створення нових територій природно-заповідного фонду сприятиме досягненню головної стратегічної мети — збалансованого екологічного розвитку країни та припиненню процесів деградації довкілля.

Території природно-заповідного фонду являють собою певні екологічні природні системи, які утворювалися протягом тривалого часу живими організмами та середовищем, в якому вони існують, з тісним взаємозв'язком і взаємодією всіх компонентів системи, що характеризуються унікальністю та особливою екологічною цінністю.

Правове регулювання використання та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України здійснюється законами України «Про природно-заповідний фонд України»², «Про екологічну мережу України»³, «Про охорону навколишнього природного середовища»⁴, указами Президента України «Про заходи щодо подальшого розвитку природно-заповідного фонду»⁵, «Про невідкладні заходи щодо забезпечення додержання законодавства в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України»⁶ та іншими нормативно-правовими актами України.

Відповідно до законодавства України *природно-заповідний фонд України становлять ділянки суші та водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність та виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.*

Природно-заповідний фонд України складається із *природних територій та об'єктів і штучних об'єктів. До природних територій та об'єктів належать: природні заповідники, біосферні заповід-*

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218.

² Там само. — 1992. — № 34. — Ст. 502.

³ Там само. — 2004. — № 45. — Ст. 502.

⁴ Там само. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

⁵ Указ Президента України від 23.05.2005 № 838/2005 // Уряд. кур'єр. — 2005. — 1 черв. (№ 100).

⁶ Указ Президента України від 11.11.2004 № 1396/2004 // Уряд. кур'єр. — 2004. — 17 січ. (№ 219).

ники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища.

Природні заповідники — це 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.

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.

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.

Регіональні ландшафтні парки — це природоохоронні, рекреаційні установи 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.

Заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів. Залежно від походження, мети і необхідного режиму охорони територій, що оголошуються заказниками, виділяють декілька їх різновидів: *ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні.*

Пам'ятки природи — це окремі унікальні природні утворення, що мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне, пізнавальне і культурне значення, з метою збереження їх у природному стані.

Заповідними урочищами оголошуються лісові, степові, болотні та інші відокремлені цілісні ландшафти, що мають важливе наукове, при-

родоохоронне і естетичне значення, з метою збереження їх у природному стані.

До штучно створених об'єктів належать: ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки — пам'ятки садово-паркового мистецтва.

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.

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.

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 в неволі.

Парки — пам'ятки садово-паркового мистецтва — це найбільш визначні та цінні зразки паркового будівництва з метою охорони їх і вивчення в естетичних, виховних, наукових, природоохоронних та оздоровчих цілях.

Залежно від унікальності та природоохоронної, наукової, культурної цінності природних компонентів та систем території природно-заповідного фонду поділяються на території та об'єкти *міжнародного, загальнодержавного та місцевого значення*. До територій *міжнародного значення* належать біосферні заповідники як складові елементи глобальної мережі біосферних заповідників. До *територій виключно загальнодержавного значення* належать природні заповідники та національні природні парки. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» регіональні ландшафтні парки можуть бути *регіонального або місцевого значення*. Згідно зі ст. 2 Закону «Про природно-заповідний фонд України» такі території і об'єкти, як заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки — пам'ятки садово-паркового мистецтва залежно від їх екологічної, наукової та історико-культурної цінності можуть бути *або загальнодержавного, або місцевого значення*.

Ще одним загальним критерієм поділу територій та об'єктів природно-заповідного фонду на види є їх *юридичний статус*.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», статус юридичної особи надається природним заповідникам, біосферним заповідникам, національним природним паркам, регіональним ландшафтним паркам, ботанічним садам, дендрологічним паркам та зоологічним паркам загальнодержавного значення.

Що стосується таких територій, як ботанічні сади, зоологічні парки місцевого значення та парки — пам'ятки садово-паркового мистецтва, то вони згідно з діючим законодавством можуть мати або не мати статусу юридичної особи. Заповідні урочища, заказники та пам'ятки природи *не є юридичними особами*.

Кожна із зазначених територій має свої певні особливості, обумовлені їх природними властивостями, що впливають на мету й порядок їх використання і охорони. У той же час усі зазначені території та об'єкти у своїй сукупності становлять природно-заповідний фонд України, правовий режим якого ґрунтується на єдиних правових принципах та засадах щодо використання, збереження, охорони та розвитку біологічного та ландшафтного різноманіття. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» *збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду забезпечується такими заходами:*

- встановленням заповідного режиму;
- організацією систематичних спостережень за станом заповідних природних комплексів;
- проведенням комплексних досліджень з метою розробки наукових основ їх збереження та ефективного використання;
- додержанням вимог щодо охорони зазначених територій під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності, розробки проектної та проектно-планувальної документації, землевпорядкування, лісовпорядкування, проведення екологічних експертиз;
- встановленням підвищеної відповідальності у разі порушення діючого режиму використання та охорони природно-заповідного фонду;
- проведенням широкого міжнародного співробітництва у цій сфері.

Території та об'єкти природно-заповідного фонду підлягають особливій охороні, порядок здійснення якої визначається окремим Положенням щодо кожної з таких територій, яке відповідно до Закону «Про природно-заповідний фонд України» та законодавства України про

охорону пам'яток історії та культури затверджується центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища (Міністерством екології та природних ресурсів України) та центральним органом виконавчої влади в галузі культури (Міністерством культури України).

§ 2. Правовий режим використання та охорони територій і об'єктів природно-заповідного фонду України

Відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» *природні території та об'єкти загальнодержавного значення в межах природно-заповідного фонду є власністю Українського народу*. Таким чином, території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, завжди є *виключно власністю Українського народу*. Водночас регіональні ландшафтні парки; буферна зона, зона антропогенних ландшафтів 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; парки — пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у *власності Українського народу, так і в приватній, комунальній та державній формах власності*.

Відповідно до діючого екологічного законодавства щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюється *особливий правовий режим*, який повинен забезпечувати їх належну охорону, збереження та подальший розвиток шляхом встановлення низки суворих обмежень та заборон щодо нецільового використання природних ресурсів.

Так, згідно із Законом «Про природно-заповідний фонд України» передбачається можливе *використання його територій у таких цілях*: природоохоронних; у науково-дослідних; в оздоровчих та інших рекреаційних цілях; в освітньо-виховних; для потреб моніторингу навколишнього природного середовища.

Порядок використання об'єктів природно-заповідного фонду в зазначених цілях регулюється низкою нормативно-правових актів, серед яких Положення про еколого-освітню діяльність заповідників і національних природних парків України¹, затверджене наказом Мінекобезпеки України від 21 вересня 1998 року; Положення про організацію наукових досліджень у заповідниках і національних природних парках України², затверджене наказом Мінекобезпеки України від 10 листопада 1998 року; Положення про наукову діяльність заповідників та національних природних парків України³, затверджене наказом Мінекоресурсів України від 9 серпня 2000 року.

Перелічені види використання, а також заготівля деревини, лікарських та інших цінних рослин, їх плодів, сіна, випасання худоби, мисливство, рибальство та інші види використання можуть здійснюватись лише за умови, що така діяльність не суперечить цільовому призначенню територій та об'єктів природно-заповідного фонду, встановленим вимогам щодо охорони, відтворення та використання їх природних комплексів та окремих об'єктів.

На землях природно-заповідного фонду, а також землях територій та об'єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську цінність, тобто землях іншого природоохоронного або історико-культурного призначення законодавством забороняється будь-яка діяльність, яка негативно впливає або може негативно впливати на стан природних та історико-культурних комплексів та об'єктів, призводить до зниження їх якісних чи кількісних показників, до руйнування природних систем чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням.

Для забезпечення необхідного режиму охорони природних ресурсів та систем природно-заповідного фонду, попередження негативного впливу на них господарської діяльності на прилеглих до них територіях встановлюються *охоронні зони*. Розміри охоронних зон визначаються відповідно до типу територій, їх цільового призначення, на підставі обстеження та аналізу прилеглих ландшафтів та видів господарської діяльності на них. Оцінка можливого негативного впливу здійснюється на підставі Закону України «Про екологічну експертизу»⁴.

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — 29 жовт. (№ 41).

² Там само. — 1999. — 29 січ. (№ 2).

³ Там само. — 2000. — 15 верес. (№ 35).

⁴ Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54 (зі змінами на 16.06.2011).

На території встановлених охоронних зон забороняється будівництво промислових та інших об'єктів і здійснення діяльності, що може негативно вплинути на території природно-заповідного фонду.

Спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється фізичними та юридичними особами на підставі дозволів, які видаються органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим та територіальними органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища. Дозволи надаються в межах лімітів на використання відповідних природних ресурсів природно-заповідного фонду, затверджених центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища (Міністерства екології та природних ресурсів України).

Спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється також на підставі встановленого ліміту на використання цих природних ресурсів, який затверджується органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим та територіальними органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища та на підставі дозволів, що видаються місцевими радами за погодженням з територіальними органами виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення та встановлення лімітів на їх використання визначається Кабінетом Міністрів України та регулюється спеціальними нормативно-правовими актами¹.

Порядок створення та оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду регулюється розд. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що порядок створення зазначених територій залежить від ка-

тегорії відповідної території чи об'єкта (загальнодержавного чи місцевого значення) та охоплює собою декілька етапів.

По-перше, це подання клопотання про створення території природно-заповідного фонду. Таким правом наділена Державна служба заповідної справи України, що діє у складі Міністерства екології та природних ресурсів України¹, а також наукові установи, громадські природоохоронні об'єднання та інші зацікавлені фізичні та юридичні особи.

По-друге, відбувається розгляд відповідних клопотань, при цьому щодо створення об'єктів загальнодержавного значення розгляд здійснює Міністерство екології та природних ресурсів України, а щодо територій та об'єктів місцевого значення — відповідні підрозділи Міністерства екології та природних ресурсів України.

Надалі відбувається *погодження зазначених клопотань із власниками та користувачами територій*, що підлягають заповіданню, та розробка проекту організації відповідної території. Розробка проектів щодо об'єктів загальнодержавного значення забезпечується Міністерством екології та природних ресурсів України та здійснюється спеціалізованими проектними та науковими установами. Створення проектів щодо об'єктів місцевого значення забезпечується підрозділами центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища на місцях.

Після цього відбувається *прийняття рішення* щодо створення об'єктів та територій природно-заповідного фонду. Щодо об'єктів загальнодержавного значення таке рішення приймає Президент України. Біосферні заповідники створюються на основі міжнародних договорів та програм, учасником яких є Україна. Території та об'єкти місцевого значення оголошуються відповідно обласними, Київською і Севастопольською міськими радами.

Певним забезпечувальним заходом при створенні територій та об'єктів природно-заповідного фонду є *резервування зазначених територій*². Воно полягає в тому, що на власників та користувачів територій, які в майбутньому ввійдуть до складу природно-заповідного

¹ Положення про Державну службу заповідної справи України [Текст] : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 09.08.2001 // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 33. — Ст. 1540.

² Про резервування цінних природних територій для наступного заповідання [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.04.1998. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.

¹ Інструкція про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення [Електронний ресурс] : затв. наказом Мінприроди України від 12.03.1993. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>; Інструкція про порядок встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення [Електронний ресурс] : затв. наказом Мінприроди України від 11.05.1994 № 43. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.

фонду України, накладається низка обмежень для попередження негативного впливу та руйнування природних ресурсів цих територій.

Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища — *Міністерством екології та природних ресурсів України¹* та його структурним підрозділом — *Державною службою заповідної справи України²*. На місцях управління природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, дендрологічними та зоологічними парками загальнодержавного значення, а також регіональними ландшафтними парками здійснюється їх *спеціальними адміністраціями*, керівники яких призначаються за погодженням із центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища, а на території Автономної Республіки Крим — також з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Подібні спеціальні адміністрації можуть створюватись також для управління ботанічними садами, дендрологічними парками, зоологічними парками місцевого значення та парками — пам'ятками садово-паркового мистецтва за рішенням органів, у віданні яких вони перебувають.

Спеціальні адміністрації здійснюють управління на підставі окремих *Положень³* та *Проектів організації територій⁴*, що розробляються відповідно до кожного типу територій природно-заповідного фонду.

Деякі особливості режиму використання, охорони та відтворення територій та об'єктів природно-заповідного фонду обумовлені їх видом та цільовим призначенням. Так, ділянки землі та водного простору повністю вилучаються з господарського використання і надаються природним заповідникам, заповідним зонам біосферних заповідників,

національним природним паркам, ботанічним садам, дендрологічним паркам та зоологічним паркам.

При створенні регіональних ландшафтних парків і парків — пам'яток садово-паркового мистецтва земельні ділянки та ділянки водного простору можуть вилучатись або не вилучаються у власників та землекористувачів.

Такі території природно-заповідного фонду, як заповідні урочища, заказники та пам'ятки природи *ствояються без вилучення* земельних, водних та інших природних ресурсів у їх власників та користувачів. Однак у цьому випадку на власників та користувачів накладаються певні обов'язки по дотриманню вимог щодо охорони зазначених природних об'єктів та недопущенню діяльності, яка може негативно вплинути на них. Такі обмеження можуть бути накладені внаслідок укладення *охоронних договорів*, обов'язковість укладення яких суб'єктами господарської діяльності з органами державної влади можна розглядати як механізм, що гарантує збереження вказаних територій шляхом встановлення умов додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт. Обмеження (обтяження) підлягає державній реєстрації і діє протягом строку, встановленого законом чи договором. Так, наприклад, в охоронному зобов'язанні від 5 квітня 2005 року № 16/28-578 щодо зоологічної пам'ятки природи місцевого значення «Бабицев острів», укладеному Управлінням екології та природних ресурсів у Чернігівській області з державним підприємством Чернігівське лісове господарство, зазначено, що землекористувач бере під охорону вищевказаний об'єкт і зобов'язується зберегти його та дотримуватись екологічних вимог при використанні природних ресурсів згідно зі ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також провести відмежування заповідного об'єкта в натурі, оформлення його природоохоронною наочністю, нанесення на планово-картографічні матеріали згідно зі ст. 46 Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

З метою забезпечення належної охорони *на території природного заповідника забороняється* будь-яка діяльність, що суперечить його цільовому призначенню, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливому впливу на його природні комплекси та об'єкти, а саме: будівництво будь-яких об'єктів, що не пов'язані з діяльністю природного заповідника; влаштування місць відпочинку населення; проїзд і прохід сторонніх осіб; проліт літаків та вертольотів нижче 2000 метрів над землею; геологорозвідувальні роботи; заготів-

¹ Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс] : затв. Указом Президента України від 13.04.2011. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.

² Положення про Державну службу заповідної справи [Текст] : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 09.08.2001 № 100 // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 33. — Ст. 1540.

³ Напр.: Положення про зоологічний парк загальнодержавного значення [Електронний ресурс] : затв. наказом Мінекобезпеки і М-вом культури України від 20.02.1998 № 21/46. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.

⁴ Див.: Положення про Проект організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів; Положення про Проект організації території національного природного парку, затверджені наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 06.07.2005 № 245 // Офіц. вісн. України. — 2005. — № 31. — Ст. 1913.

ля рослинних ресурсів, вилов та знищення тварин; мисливство та рибальство; збирання колекційних матеріалів тощо.

Як один із охоронних заходів, передбачених законодавством, слід розглядати функціональне зонування територій природно-заповідного фонду.

Так, для територій *біосферних заповідників* законодавством встановлюється диференційований режим охорони та використання природних ресурсів шляхом виділення в його межах певних зон:

1) *заповідна зона* — включає території, призначені для збереження і відновлення найбільш цінних природних та мінімально порушених антропогенними факторами природних комплексів, генофонду рослинного та тваринного світу, режим якої визначається відповідно до режиму природних заповідників;

2) *буферна зона* — включає території, виділені з метою запобігання негативному впливу на заповідну зону господарської діяльності на прилеглих територіях, режим якої визначається відповідно до вимог, встановлених для охоронних зон природних заповідників;

3) *зона антропогенних ландшафтів* — включає території традиційного землекористування, лісокористування, водокористування, рекреації та інших видів господарської діяльності.

У сучасних умовах питання можливих видів використання природних ресурсів саме зазначеною зоною викликають найбільші дискусії та суперечки в юридичній літературі та суспільстві. Насамперед це стосується можливості чи заборони здійснення мисливства в межах буферної зони біосферних заповідників. Нинішня редакція Закону «Про природно-заповідний фонд України» прямо забороняє мисливство на вказаних територіях, що безперечно сприяє збереженню та розвитку біорізноманіття планети.

Крім цього, 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 Законом «Про природно-заповідний фонд України».

Території *національних природних парків* відповідно до законодавства поділяються на такі функціональні зони:

1) *заповідна зона* — призначена для охорони та відновлення найбільш цінних природних комплексів, режим якої визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників;

2) *зона регульованої рекреації* — в її межах проводиться коротко-строковий відпочинок та оздоровлення населення, огляд особливі мальовничих та пам'ятних місць, у цій зоні дозволяється влаштування туристських маршрутів і екологічних стежок і забороняється будь-яка діяльність, що може негативно вплинути на стан території (мисливство, рибальство, рубка лісу головного користування тощо);

3) *зона стаціонарної рекреації* — призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів та інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку; в її межах забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з цільовим використанням даної території;

4) *господарська зона* — в її межах проводиться господарська діяльність, спрямована на виконання покладених на парк завдань, розташовані населені пункти, об'єкти комунального призначення парку, землі інших землевласників і землекористувачів, включені до складу парку, на яких господарська діяльність здійснюється з додержанням вимог та обмежень, встановлених для зон антропогенних ландшафтів біосферних заповідників.

На території регіональних ландшафтних парків, з урахуванням природоохоронної, рекреаційної, оздоровчої, наукової та інших цінностей природних комплексів, запроваджується функціональне зонування, подібне до територій національного природного парку.

У межах *ботанічного саду* законодавством передбачена можливість виділення таких видів зон:

1) *експозиційна* — її відвідування дозволяється в порядку, що встановлюється адміністрацією ботанічного саду;

2) *наукова* — до складу зони входять колекції, експериментальні ділянки, на її відвідування мають право лише співробітники ботанічного саду у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, а також спеціалісти з інших установ з дозволу адміністрації ботанічного саду;

3) *заповідна* — відвідування її забороняється, крім випадків, коли воно пов'язане з проведенням наукових спостережень;

4) *адміністративно-господарська*.

Території *зоологічних парків* можуть бути поділені на такі функціональні зони:

1) *експозиційна* — призначена для стаціонарного утримання тварин і використання їх у культурно-пізнавальних цілях;

2) *наукова* — в її межах проводиться науково-дослідна робота, відвідування її дозволяється в порядку, встановленому адміністрацією парку;

3) *рекреаційна* — призначена для відпочинку та обслуговування відвідувачів парку;

4) *господарська* — зона, де розміщуються допоміжні господарські об'єкти.

Зонування територій природно-заповідного фонду проводиться на підставі відповідних Положень про зазначені території та Проектів організації територій і затверджується центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища.

§ 3. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд

Певною особливістю правового режиму використання та охорони природно-заповідного фонду є *підвищена юридична відповідальність* за порушення правил та норм, встановлених діючим екологічним законодавством. Відповідно до ст. 64 Закону «Про природно-заповідний фонд України» порушення законодавства про природно-заповідний фонд тягне за собою дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Серед правопорушень, за які передбачається юридична відповідальність, можна назвати такі: нецільове використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду; псування, пошкодження чи знищення природних комплексів чи об'єктів природно-заповідного фонду та зарезервованих для включення до його складу; здійснення в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон забороненої господарської діяльності; порушення вимог щодо використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду; перевищення допустимих хімічних, фізичних, біотичних та інших впливів і антропогенних навантажень на території та об'єкти природно-заповідного фонду та ін. *Перелік правопорушень, закріплений у законодавстві, не є вичерпним*, отже, відповідальність може бути встановлена і за інші види правопорушень у галузі охорони та використання природно-заповідного фонду України.

Застосування норм *дисциплінарної відповідальності* здійснюється на підставі КЗпП України. Так, начальник Державної служби заповідної справи притягає до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів та інших працівників служби. Оскільки владні приписи органів вищої ланки є обов'язковими для виконання іншими структурними підрозділами, то у разі їх невиконання чи неналежного виконання їх реалізація досягається через застосування примусових норм. Директор зоологічного парку або національного природного парку також може застосовувати заходи адміністративної відповідальності до підлеглих працівників, які неналежним чином виконують покладені на них трудові обов'язки.

Цивільно-правова відповідальність полягає у покладенні на винних осіб обов'язку щодо відшкодування завданої правопорушенням шкоди. Розмір шкоди, заподіяної природно-заповідним територіям та об'єктам, визначається на підставі їх *кадастрової еколого-економічної оцінки* згідно із Законом України «Про природно-заповідний фонд України» та на підставі спеціальних такс, які є більш суворими, ніж звичайні, і передбачені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України» від 21 квітня 1998 року¹. Зокрема, відшкодуванню підлягають: знищення або пошкодження лісових культур; незаконне добування чи знищення тварин; самовільне використання земель; знищення або пошкодження трав'яного покриву та інші неправомірні дії.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про природно-заповідний фонд передбачається за такі правопорушення: *самовільне виталювання рослинності або її залишків* (ч. 2 ст. 77-1 КУпАП); *порушення порядку придбання або збуту об'єктів тваринного або рослинного світу, правил утримання диких тварин у неволі або напіввільних умовах* (ч. 2 ст. 88-1 КУпАП); *порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду* (ст. 91 КУпАП).

Розглядаючи *кримінальну відповідальність* за порушення законодавства про природно-заповідний фонд, слід зазначити, що КК України передбачає *порушення в межах природно-заповідного фонду як*

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 16.

кваліфікуючої ознаки, тим самим посилює кримінальну відповідальність. Так, ст. 248 КК України закріплює, що *незалежно від розміру спричиненої шкоди, особи, винні у незаконному полюванні, несуть кримінальну відповідальність*. Аналогічні правила передбачаються ч. 2 ст. 240 КК України (*порушення правил охорони надр*) та ст. 246 КК України (*незаконна порубка лісу*). Слід зазначити, що КК України передбачається і окрема ст. 252, що закріплює відповідальність за *умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду*.

Контрольні питання

1. Визначте поняття природно-заповідного фонду України.
2. Назвіть види територій та об'єктів природно-заповідного фонду України.
3. У чому полягає особливість правового режиму територій природно-заповідного фонду України?
4. У чому полягає зонування територій природно-заповідного фонду України? Щодо яких територій воно застосовується?
5. Який порядок утворення територій та об'єктів природно-заповідного фонду України?
6. Охарактеризуйте особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України.

Розділ XX

Правове регулювання використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон

§ 1. Поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон

Питання щодо забезпечення належної охорони курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон (територій) є не лише необхідною основою для збереження унікальних природних факторів, а й однією з форм реалізації конституційних прав громадян на життя, на охорону здоров'я та права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище. У зв'язку з цим важливим елементом належного правового регулювання використання та охорони зазначених природних територій є визначення об'єкта такого регулювання, а саме поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон.

У чинному екологічному та деяких інших галузях законодавства України міститься поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних природних ресурсів. Так, ст. 47 ЗК України закріплює, що до земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватись для профілактики захворювань та лікування людей. Відповідно до ст. 62 ВК України лікувальними визнаються водні об'єкти, які мають природні лікувальні властивості та включені у спеціальний перелік, що затверджений Кабінетом Міністрів України¹.

¹ Перелік водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 11.12.1996 // ЗП України. – 1996. – № 21. – Ст. 584.

Найбільш комплексне регулювання цього питання здійснюється Законом України «Про курорти»¹. Відповідно до Закону курортом є освоєна територія, яка розташована на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури і використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні.

Під природними лікувальними ресурсами або факторами слід розуміти певні елементи навколишнього природного середовища, які за своїми природними властивостями здатні здійснювати лікувально-оздоровчий вплив на фізіологічний та психологічний стан організму людини, поновлюючи його життєві сили. До них належать: мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти і комплекси із сприятливими для лікування кліматичними умовами, придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Лікувальні природні ресурси поділяються залежно від їх розповсюдження на два види: особливо цінні й унікальні природні лікувальні ресурси та загальнопоширені природні лікувальні ресурси.

До першого виду відносять ресурси, які рідко (не часто) зустрічаються на території України, мають обмежене поширення або невеликі запаси у родовищах та є особливо сприятливими й ефективними для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

До другого виду належать ресурси, які зустрічаються в різних регіонах України, мають значні запаси та придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Курортні зони можна класифікувати на види за різними критеріями. Так, залежно від типу природних лікувальних факторів виділяють бальнеологічні, кліматичні, грязьові та змішані курортні зони.

За характером природних лікувальних ресурсів курорти поділяють на курорти загальнодержавного та місцевого значення. До курортів загальнодержавного значення належать природні території, що мають особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

¹ Про курорти [Текст] : Закон України від 05.10.2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 44. – Ст. 1884.

До курортів місцевого значення належать природні території, що мають загальнопоширені лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Залежно від спеціалізації або медичного профілю курорту виділяють курорти загального призначення та спеціалізовані курорти для лікування конкретних захворювань. Медичний профіль курорту встановлюється Державним агентством України з туризму та курортів¹.

Рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення приймає Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України. Про створення курортних територій місцевого значення рішення приймають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Під лікувально-оздоровчою місцевістю (зоною) розуміють природну територію, 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.

Необхідно підкреслити, що лікувальна оздоровча місцевість також має лікувальні природні ресурси, але, на відміну від курортної, не завжди має необхідну для організації лікування та оздоровлення людей інфраструктуру і відповідно не має юридичного статусу курорту. Саме лікувально-оздоровчі місцевості слід розглядати як резервні території, на яких у майбутньому можливе створення курортів.

Поняття рекреаційних зон (територій) міститься в ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Рекреаційними зонами є ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму. Таким чином, природним ресурсам рекреаційних зон притаманні певні якості (унікальність, наявність відновно-оздоровчих властивостей, естетична привабливість), які справляють благотворний вплив на організм людини, відновлюючи її життєві, психофізіологічні, духовні сили і працездатність. Відповідно до цього рекреаційні території використовуються виключно з метою відпочинку, оздоровлення, туризму та задоволення естетично-культурних потреб людини.

¹ Положення про Державне агентство України з питань туризму та курортів [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1252.

До природних ресурсів рекреаційних зон належать як окремі об'єкти (земельні ділянки, лісова й нелісова рослинність, водні об'єкти тощо), так і унікальні природні комплекси, серед яких виділяють ландшафтні, кліматичні, пляжні, фітотерапевтичні, пізнавальні.

Земельний кодекс України закріплює більш детально склад земель рекреаційного призначення, встановлюючи, що до них належать: 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 і спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва.

§ 2. Правова охорона курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон

З метою забезпечення ефективного та раціонального використання курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон діюче екологічне законодавство України відносить указані території до особливо охоронюваних природних територій, на яких встановлюється спеціальний режим здійснення господарської та будь-якої іншої діяльності.

На землях оздоровчого призначення забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на природні лікувальні властивості цих земель. Аналогічні обмеження встановлено і щодо використання рекреаційних зон. Так, на землях рекреаційного призначення заборонена діяльність, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель.

До заходів правової охорони належить встановлення округів санітарної охорони та зонування курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних територій.

Округи санітарної охорони встановлюються щодо курортних зон. Під округом санітарної охорони розуміють територію земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. У межах цієї території забороняються будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, води, завдають шкоди лісу, іншим зеленим насадженням, спричиняють розвиток ерозійних процесів і негативно впливають на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів.

Для курортів, які використовують родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів (підземні мінеральні води, лікувальні грязі тощо), встановлюються округи санітарної охорони.

Межі округів та 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 охорони курортів місцевого значення затверджуються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій відповідно курортними територіями місцевого значення. Режим округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення встановлюється Кабінетом Міністрів України, а курортів місцевого значення — Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Відповідно до кожного курорту державного значення розробляється та затверджується Кабінетом Міністрів України окреме Положення про цей курорт, у якому встановлюється округ санітарної охорони, конкретні межі та режим їх використання¹.

Округ санітарної охорони поділяється на такі зони: перша зона (зона суворого режиму); друга зона (зона обмежень) і третя зона (зона спостережень). Встановлення вказаних зон здійснюється в порядку розроблення проектів землеустрою.

¹ Див. напр.: Положення про курорт Саганів : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 16.10.1992 № 591; Положення про Всеукраїнську дитячу оздоровницю – курорт Євпаторія : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 14.07.1999 № 1296; та ін.

Перша зона охоплює місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, на яких розташовані родовища лікувальних грязей, мінеральні озера, лимани, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також прибережну смугу моря і прилеглу до пляжів територію шириною не менш як 100 метрів. У межах цієї зони забороняється: користування надрами, не пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів, розорювання земель, провадження будь-якої господарської діяльності, а також інші дії, що впливають або можуть вплинути на розвиток небезпечних геологічних процесів, на природні лікувальні фактори курорту та його екологічний баланс; прокладення кабелів, трубопроводів, інших комунікацій; спорудження будь-яких будівель та інших об'єктів, не пов'язаних з експлуатаційним режимом та охороною природних і лікувальних факторів округу; скидання дренажно-скидних та стічних вод; влаштування стоянок автомобілів, пунктів їх обслуговування (ремонт, миття тощо); влаштування вигребів, кладовищ і скотомогильників; проїзд автотранспорту, не пов'язаний з обслуговуванням цієї території, використанням родовищ лікувальних ресурсів або природоохоронною діяльністю; постійне і тимчасове проживання громадян (крім осіб, які безпосередньо забезпечують використання лікувальних факторів).

На території першої зони дозволяється проводити діяльність, пов'язану з використанням природних лікувальних факторів, на підставі науково обґрунтованих висновків і результатів державної санітарно-гігієнічної та екологічної експертизи виконувати берегоукріплювальні, протизсувні, протиобвальні та протиерозійні роботи, будувати хвилерізи та інші гідротехнічні споруди, а також влаштовувати причали.

Друга зона (зона обмежень) охоплює територію, з якої відбувається стік поверхневих і ґрунтових вод до місця виходу на поверхню мінеральних вод або родовища лікувальних грязей, до мінеральних озер, лиманів, місць неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, які формують мінеральні джерела; територію, на якій знаходяться санаторно-курортні заклади та заклади відпочинку і яка призначена для будівництва таких закладів; парки, ліси та інші зелені насадження, використання яких без дотримання вимог природоохоронного законодавства та правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до погіршення природних і лікувальних факторів курорту.

На території другої зони забороняється: будівництво об'єктів і споруд, не пов'язаних з безпосереднім задоволенням потреб місцевого населення та громадян, які прибувають на курорт; проведення гірничих та інших видів робіт, не пов'язаних з безпосереднім впорядкуванням території; спорудження поглинаючих колодязів, створення полів підземної фільтрації; забруднення поверхневих водойм під час здійснення будь-яких видів робіт; влаштування звалищ, гноєсховищ, кладовищ, накопичувачів рідких та твердих відходів виробництва, інших відходів, що призводять до забруднення водойм, ґрунту, ґрунтових вод, повітря; розміщення складів пестицидів і мінеральних добрив; здійснення промислової вирубки зелених насаджень, а також будь-яке інше використання земельних ділянок і водойм, що може призвести до погіршення їх природних та лікувальних факторів; скидання у водні об'єкти сміття, стічних, підсланевих і баластних вод, витікання таких вод та інших речовин з транспортних (плавучих) засобів і трубопроводів.

Усі багатоквартирні будинки в межах другої зони повинні мати водопровід та каналізацію. Території тваринницьких ферм асфальтуються і по периметру огорожуються відповідними канавами, з водонепроникними відстійниками для поверхневих вод. При в'їзді на територію ферм споруджуються капітальні санпропускники з дезінфекційними бар'єрами.

Третя зона (зона спостережень) охоплює всю сферу формування і споживання гідромінеральних ресурсів, лісові насадження навколо курорту, а також території, господарське використання яких без дотримання встановлених для округу санітарної охорони курорту правил може несприятливо впливати на гідрогеологічний режим родовищ мінеральних вод і лікувальних грязей, ландшафтно-кліматичні умови курорту, на його природні та лікувальні фактори.

На території третьої зони забороняється: будівництво підприємств, установ та організацій, діяльність яких може негативно впливати на ландшафтно-кліматичні умови, стан повітря, ґрунту та вод округу; спуск на рельєф неочищених промислових та побутових стічних вод, проведення вирубок зелених насаджень (крім санітарних рубок).

Третя зона є водночас межею округу санітарної охорони курорту і на її території дозволяється проведення видів робіт, які не впливатимуть негативно на лікувальні та природні фактори курорту, не погіршуватимуть його ландшафтно-кліматичних, екологічних і санітарно-гігієнічних умов.

Основою поділу рекреаційних територій на зони є санітарно-гігієнічна, лісорослинна, заповідна та інша значимість природних територій, їх місцезнаходження, доступність.

На жаль, діюче законодавство чітко не закріплює принципи та порядок зонування рекреаційних територій. Але безвідносно до об'єктного складу цих зон доцільно виділяти особливо захисні зони, зони тимчасового відпочинку, постійного масового відпочинку, зону обслуговування рекреантів та зону господарського призначення. Території водних об'єктів рекреаційного призначення можна поділяти на акваторії, що безпосередньо прилягають до берегів, на які припадає максимальне антропогенне навантаження; зони так званої «відкритої води», розташовані у центрі водоймищ; заповідні зони, що є найменш доступними для відпочиваючих. На думку вчених, для нормального функціонування та відтворення природних ресурсів рекреаційних зон на кожні 20 га прибережної території повинно бути передбачено не більше однієї зони загального відпочинку¹.

Відповідно до цього будь-яка господарська діяльність, що здійснюється в межах рекреаційних територій, повинна передбачати всебічну оптимізацію контактів людини з природою (створення алей, ставків, галявин, дитячих майданчиків тощо); раціональне використання пейзажу, неодмінною умовою якого є рівномірний розподіл відвідувачів у зелених зонах; систематизацію туризму; застосування заходів збереження екологічної рівноваги.

Серед форм правової охорони курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних територій необхідно виділити і проведення обліку, контролю та спостереження за якістю природних ресурсів зазначених територій. Державний кадастр природних лікувальних ресурсів України є системою відомостей про правовий статус, належність, режим, географічне положення, площу, запаси природних лікувальних ресурсів, якісні характеристики цих територій, їх лікувальну, профілактичну, реабілітаційну, природоохоронну, наукову, рекреаційну та іншу цінність. Державний кадастр природних територій курортів ведеться Держтурадміністрацією².

¹ Рекреационное использование водохранилищ: проблемы и решения [Текст] / отв. ред. А. Б. Авакян. – М., 1990. – С. 12.

² Порядок створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів [Текст] : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 23.05.2001 № 562 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 21. – Ст. 953.

Окремо існує державний кадастр природних лікувальних ресурсів України, який являє собою систему відомостей про кількість, якість та інші важливі з точки зору лікування та профілактики захворювань людини характеристики всіх природних лікувальних ресурсів, що виявлені та підраховані на території України, а також можливі обсяги, способи та режими їх використання. Порядок ведення такого кадастру встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Одним із принципів державної політики у сфері курортної справи та рекреаційної діяльності є раціональне використання природних лікувальних ресурсів, їх належна охорона та сприяння перетворенню санаторно-курортного комплексу України у високорентабельну та конкурентоспроможну галузь економіки. У зв'язку з реалізацією цього принципу розробляються та втілюються в життя відповідні державні програми, спрямовані на екологічний та економічний розвиток курортних територій¹.

У випадку порушення вимог екологічного законодавства про курортні, лікувально-оздоровчі та рекреаційні території винні особи несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України. Необхідно зазначити, що КУпАП та КК України не передбачають окремих норм, які б встановлювали відповідальність безпосередньо за порушення порядку використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон. У цьому випадку застосовуються загальні норми, які передбачають адміністративну (гл. 7 КУпАП України) або кримінальну відповідальність (гл. 7 КК України) за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Якщо внаслідок неправомірних дій завдано шкоду природним ресурсам курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон, то виникає підстава для застосування норм майнової відповідальності. Загальні принципи та порядок відшкодування завданої шкоди визначаються гл. 82 ЦК України.

Зазначена шкода підлягає відшкодуванню в повному обсязі залежно від свого розміру та об'єкта посягання. Для деяких видів природних ресурсів курортно-рекреаційних територій встановлено спеціальні кодифікаційні норми — такси, головна функція яких полягає у компен-

¹ Див., напр.: Програма розвитку Криму як цілорічного загальнодержавного та міжнародного курортно-рекреаційного і туристичного центру [Текст] : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 29.01.2003 № 133 // Офіц. вісн. України. – № 5. – 2003. – Ст. 180.

сації шкоди, заподіяної протиправним використанням природних ресурсів. Так, шкода, спричинена природним ресурсам курортно-лікувальних та рекреаційних зон, що розташовані в межах природно-заповідного фонду, підлягає відшкодуванню на підставі спеціальних такс¹. Шкода, завдана зеленим насадженням рекреаційних територій в межах населених пунктів, відшкодовується відповідно до спеціального законодавства².

Для інших природних ресурсів у межах курортно-лікувальних та рекреаційних зон спеціальні такси не передбачені. Але в цьому випадку застосовують загальні такси, що встановлюють розмір шкоди, спричиненої відповідному виду природних ресурсів. Так, наприклад, у разі псування та знищення лісових ресурсів курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних територій, розмір спричиненої шкоди визначається згідно з таксами, які передбачають розмір шкоди, що спричинена лісовому господарству³.

Шкода, завдана водним об'єктам лікувально-оздоровчих зон, відшкодовується відповідно до методик, встановлених для водних ресурсів⁴.

Слід зазначити, що певною прогалиною екологічного законодавства є недостатнє врахування цінності та вартості лікувальних природних ресурсів, що відповідно не враховується при визначенні розмірів майнової відповідальності осіб, які заподіяли шкоду. Слід брати до уваги, що у разі спричинення забруднення, псування лікувально-рекреаційних природних ресурсів виникає значна небезпека для здоров'я та життя людини, оскільки зазначені природні ресурси безпосередньо інтенсив-

¹ Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 21.04.1998 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 16. – Ст. 600.

² Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 08.04.1999 (зі змінами від 28.12.2001) // Законодавчі акти України про охорону природного середовища. – Чернівці, 1996–2003 р.

³ Про такси для обчислення шкоди, заподіяної лісовому господарству [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 05.12.1996 № 1464 // Законодавчі акти України про охорону природного середовища. – Чернівці, 1996–2003 р.

⁴ Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення правил охорони водних ресурсів на землях водного фонду, пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації [Текст] : наказ Держ. ком. вод. госп-ва від 29.12.2001 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 4. – Ст. 151.

но впливають на організм людини (наприклад, у процесі лікування грязями, рапою, озокеритом; при кліматичному лікуванні — тривале перебування на свіжому повітрі, морські ванни тощо). Доцільно розробити та прийняти комплексну спеціальну методику визначення розміру відшкодування у разі заподіяння шкоди лікувальним природним ресурсам, яка б враховувала максимально можливі негативні наслідки такої шкоди.

Контрольні питання

1. Визначте та порівняйте поняття «курорт», «лікувально-оздоровча місцевість» та «курортна зона».
2. Вкажіть види лікувальних природних ресурсів та факторів.
3. Назвіть ознаки, характерні для курортної зони.
4. У чому полягає особливість правового режиму курорту та лікувально-оздоровчої місцевості?
5. Охарактеризуйте види зонування території курорту.
6. Дайте визначення рекреаційної зони.
7. Які особливості властиві правовому режиму рекреаційних територій?

Розділ XXI

Міжнародно-правова охорона навколишнього природного середовища

§ 1. Загальні засади міжнародно- правової охорони навколишнього природного середовища

Правова охорона довкілля не є проблемою окремих країн. Вона виходить за межі національних кордонів і набуває глобального характеру.

Міжнародне право навколишнього природного середовища — це сукупність правових норм, що регулюють міжнародні відносини між суб'єктами з приводу охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Принципи міжнародного права навколишнього природного середовища поділяються на дві групи: а) загальні (принципи міжнародного права) і б) спеціальні (безпосередньо принципи міжнародного права навколишнього природного середовища). До першої групи належать: незастосування сили або погрози силою; суверенна рівність держав; невтручання у внутрішні справи; непорушність державних кордонів; мирне врегулювання спорів; співробітництво; добросовісне виконання міжнародно-правових зобов'язань. Другу групу принципів становлять: охорона довкілля на благо нинішнього та майбутнього поколінь; право людини на сприятливе навколишнє природне середовище; суверенітет держав над власними природними ресурсами; недопущення негативного впливу на довкілля; прийняття заходів перестороги з метою захисту навколишнього природного середовища; міжнародне природоохоронне співробітництво; обмін інформацією у сфері охорони довкілля; спільна, але диференційована відповідальність держав за погіршення стану навколишнього природного середовища та ін.

Основними об'єктами міжнародно-правової охорони довкілля є Світовий океан, внутрішні води, флора і фауна, атмосферне повітря, космічний простір, об'єкти загальнолюдського надбання (Антарктида, Місяць).

Суб'єктами міжнародно-правової охорони навколишнього природного середовища виступають держави, міжнародні міждержавні та неурядові організації. Серед спеціалізованих установ Організації Об'єднаних Націй, діяльність яких так чи інакше пов'язана з вирішенням екологічних проблем, можна виділити Продовольчу та сільськогосподарську організацію ООН (ФАО, рік заснування — 1945); Організацію Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО, 1946 р.); Європейську економічну комісію ООН (ЄЕК ООН, 1947 р.); Економічну та соціальну комісію ООН для Азії і Тихого океану (ЕСКАТО, 1947 р.); Міжнародну організацію стандартизації (МОС, 1947 р.); Всесвітню організацію охорони здоров'я (ВООЗ, 1948 р.); Міжнародну морську організацію (ММО, 1948 р.); Всесвітню метеорологічну організацію (ВМО, 1950 р.); Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ, 1957 р.); Конференцію ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД, 1964 р.); Програму розвитку ООН (ПРООН, 1965 р.); Організацію Об'єднаних Націй з промислового розвитку (ЮНІДО, 1966 р.); Програму ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП, 1972 р.).

Міжнародними неурядовими природоохоронними організаціями є Міжнародний союз охорони природи (МСОП, 1948 р.); Всесвітній фонд дикої природи (ВФДП, 1961 р.); Грінпіс (1971 р.); Всесвітній альянс екологічного права; Центр міжнародного права навколишнього середовища.

До джерел міжнародного права навколишнього природного середовища належать угоди, договори, конвенції, резолюції, директиви, хартії, програми дій тощо.

§ 2. Міжнародно-правова охорона Світового океану та внутрішніх вод

Світовий океан займає 70,8 % площі поверхні земної кулі, що становить близько 361 млн кв. км. Поняття «Світовий океан» охоплює

чотири океани (Атлантичний, Індійський, Тихий і Північний Льодовитий), а також підлеглі до них моря. Світовий океан містить значний обсяг мінеральних ресурсів та енергії, має важливе транспортне значення. Це така екосистема, від стану якої залежить життя і благополуччя всього людства.

Норми з охорони Світового океану містяться в міжнародно-правових актах — як у загальних (Конвенція про відкрите море від 29 квітня 1958 року; Конвенція про територіальне море та прилеглу зону від 29 квітня 1958 року; Конвенція про континентальний шельф від 29 квітня 1958 року¹; Конвенція ООН з морського права від 10 грудня 1982 року²), так і спеціальних (Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами від 29 грудня 1972 року; Міжнародна конвенція по запобіганню забрудненню з суден від 2 листопада 1973 року (з поправками) і Протокол до неї 1978 р.³).

Женевські конвенції та Конвенція ООН з морського права визначають міжнародно-правові режими відкритого й територіального морів, прилеглої зони й континентального шельфу, закріплюють загальні положення щодо запобігання їх забрудненню та раціонального використання. У Конвенції про відкрите море останнє визначається як усі частини моря, що не входять ні до територіального моря, ні до внутрішніх вод якої-небудь держави. Проголошується принцип свободи відкритого моря для всіх держав (свободи судноплавства, рибальства, прокладення підводних кабелів і трубопроводів, польотів над ним), а також принцип, за яким жодна держава не вправі претендувати на підпорядкування будь-якої частини відкритого моря своєму суверенітету.

¹ Ці три конвенції були прийняті на Першій Конференції ООН з морського права, яка проходила в Женеві в 1958 р. На ній же була прийнята ще одна Конвенція — Про рибальство та збереження живих ресурсів відкритого моря, яка закріпила право громадян кожної держави на рибальство у відкритому морі й надала прибережній державі право на здійснення заходів з метою охорони живих ресурсів у районах відкритого моря, що примикають до її територіального моря.

² Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року [Текст] : Закон України від 03.06.1999 № 728-XIV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 254.

³ Про приєднання України до Міжнародної конвенції по запобіганню забрудненню з суден 1973 року, поправок 1984, 1985, 1987, 1990 і 1992 років та Протоколу 1978 року до неї [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 21.09.1993 № 771.

Конвенція про територіальне море та прилеглу зону тлумачить поняття «територіальне море» як морський пояс, який примикає до сухопутної території і внутрішніх вод держави та на який поширюється її суверенітет; а «прилегла зона» — це зона відкритого моря, що безпосередньо примикає до територіального моря держави, де вона може здійснювати контроль, необхідний для недопущення порушень її митних, фіскальних, імміграційних і санітарних правил. Конвенція встановлює суверенітет прибережних держав на територіальне море, повітряний простір над ним, а також на поверхню й надра його дна, фіксує право та визначає умови мирного проходження через територіальне море.

У Конвенції про континентальний шельф наводиться така дефініція поняття «континентальний шельф»: це поверхня й надра морського дна підводних районів, що примикають до берега, але перебувають поза зоною територіального моря, до глибини 200 м або за цією межею, де глибина покриваючих вод дозволяє розроблення природних багатств цих районів, а також поверхня й надра подібних підводних районів, що примикають до берегів островів. Конвенція закріплює суверенне право прибережної держави на розроблення природних ресурсів континентального шельфу.

Спеціальні міжнародно-правові акти регулюють питання щодо охорони окремих компонентів морського середовища й захисту моря від конкретних джерел забруднення. Метою Конвенції про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами є індивідуальне й колективне сприяння ефективній боротьбі з усіма джерелами забруднення морського середовища, здійснення всіх можливих заходів для запобігання цьому скидами відходів і матеріалів, які можуть становити небезпеку для здоров'я людей і зашкодити життю живих ресурсів моря. Конвенція містить припис, що кожна держава окремо (залежно від її наукових, технічних та економічних можливостей), а також держави колективно зобов'язані вжити ефективних заходів для попередження забруднення морського середовища, що викликається скиданням відходів та інших матеріалів.

Міжнародна конвенція по запобіганню забрудненню з суден спрямована на співробітництво держав з метою досягнення повного припинення навмисного забруднення морського середовища шкідливими речовинами і зведення до мінімуму їх випадкових скидань. Конвенція зобов'язує держави співпрацювати у виявленні порушень, повідомля-

ти про інциденти, пов'язані зі скиданням шкідливих речовин, обмінюватися інформацією.

Існує низка міжнародно-правових актів, що встановлюють відповідальність за забруднення морського середовища нафтою та визначають комплекс заходів з попередження такого забруднення і зменшення його наслідків. Серед них Міжнародна конвенція про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою від 29 листопада 1969 року¹; Міжнародна конвенція щодо втручання у відкритому морі у випадках аварій, які призводять до забруднення нафтою від 29 листопада 1969 року², до якої 2 листопада 1973 року було прийнято Протокол щодо втручання у відкритому морі у випадках забруднення іншими речовинами; Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою в результаті розвідки та розробки мінеральних ресурсів морського дна від 17 грудня 1976 року.

Конвенція про захист Чорного моря від забруднення від 21 квітня 1992 року³ і Протоколи до неї⁴ спрямовані на досягнення прогресу в захисті морського середовища Чорного моря і збереженні його живих ресурсів. Основними положеннями цього документа є співпраця в запобіганні забрудненню морського середовища небезпечними речовинами, закріплення переліку небезпечних (Додаток I) та отруйних (Додаток II) речовин і матеріалів, а також установа обмежень щодо їх скидання.

Внутрішні води — це частина водної території держави. Вони поділяються на внутрішні морські (води, розташовані між берегом держави і прямими вихідними лініями, прийнятими для відліку ширини

¹ Про приєднання України до Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою [Текст] : Закон України від 04.07.2002 № 44-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 35. — Ст. 260.

² Про участь України в Міжнародній конвенції щодо втручання у відкритому морі у випадках аварій, які призводять до забруднення нафтою, 1969 року [Текст] : Постанова Верхов. Ради України від 17.12.1993 № 3734-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 496.

³ Про ратифікацію Конвенції про захист Чорного моря від забруднення [Текст] : Постанова Верхов. Ради України від 04.02.1994 № 3939-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 23. — Ст. 172.

⁴ Про захист морського середовища Чорного моря від забруднення з наземних джерел; Про співробітництво у боротьбі із забрудненням морського середовища Чорного моря нафтою та іншими шкідливими речовинами у надзвичайних ситуаціях; Про захист морського середовища Чорного моря від забруднення, викликаних похованням; Про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря.

територіального моря¹) і внутрішні неморські води (води річок, озер, каналів та інших водойм, розташовані в межах державних кордонів). Незважаючи на те, що внутрішні води знаходяться на державній території (отже, на них у повному обсязі поширюється суверенітет і юрисдикція держави), вони теж належать до об'єктів міжнародно-правової охорони. Це зумовлено насамперед тим, що води річок потрапляють у міжнародні води; деякі річки протікають територією не однієї держави, а тому отримують міжнародний статус; деякі озера належать до світової природної спадщини і мають міжнародне значення.

Серед міжнародних актів, спрямованих на охорону внутрішніх вод, необхідно виділити Конвенцію з охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер від 17 березня 1992 року² і Протокол про воду та здоров'я від 17 червня 1999 року³, а також Конвенцію щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай (Конвенція про охорону ріки Дунай від 29 червня 1994 року⁴).

Метою Конвенції з охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер є вжиття національних і міжнародних заходів для охорони, раціонального використання, запобігання, обмеження і зменшення забруднення транскордонних вод. Згідно з Конвенцією транскордонні води — це будь-які поверхневі чи підземні води,

¹ Внутрішніми морськими водами прибережної держави вважаються також: 1) води портів, обмежені лінією, що проходить через гідротехнічні та інші постійні портові споруди, які найбільше виступають у бік моря; 2) море, повністю оточене сушею однієї держави, а також море, все узбережжя якого й обидва береги природного входу в нього належать одній державі; 3) води заток, бухт, губ і лиманів, береги яких повністю належать одній державі й ширина входу в які не перевищує 24 морських миль (якщо ширина входу в затоку (бухту, губу, лиман) більше 24 морських миль, для відліку внутрішніх морських вод усередині затоки (бухти, губи, лиману) проводиться від берега до берега пряма вихідна лінія у 24 морські милі таким чином, щоб цією лінією було обмежено якомога більший водний простір); 4) води «історичних» морів, заток, проток, бухт, губ і лиманів.

² Про приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер [Текст] : Закон України від 01.07.1999 № 801-XIV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 34. — Ст. 282.

³ Про ратифікацію Протоколу про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року [Текст] : Закон України від 09.07.2003 № 1066-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 5. — Ст. 30.

⁴ Про ратифікацію Конвенції щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай (Конвенція про охорону ріки Дунай) [Текст] : Закон України від 17.01.2002 № 2997-III // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 21—22. — Ст. 143.

що позначають, перетинають кордони між двома й більше державами або розташовані в таких кордонах; у випадках якщо транскордонні води впадають безпосередньо в море, вони обмежуються прямою лінією, що перетинає їхні гирла між точками, розташованими по лінії малої води на їх берегах.

Важливе значення для охорони та раціонального використання вод мають двосторонні угоди з прикордонними державами. Як приклад можна навести угоди між Україною та Росією¹, Угорщиною², Словаччиною³, Молдовою⁴.

§ 3. Міжнародно-правова охорона флори і фауни

Флора і фауна (рослинний і тваринний світи) — живе середовище нашої планети. Флора (новолат. *floga*, від лат. *floga* — давньоримська богиня квітів і весняного цвітіння) — історично сформована сукупність видів рослин, що зростають на певній території або зростали на ній у минулі геологічні епохи. Фауна (новолат. *fauna*, від лат. *fauna* — давньоримська богиня лісів і полів, покровителька тварин) — історично сформована сукупність видів тварин, які живуть на певній території.

Охороні флори присвячена Міжнародна конвенція про захист рослин від 6 грудня 1951 року⁵ (новий переглянутий текст затверджено Конференцією ФАО на 29 сесії в листопаді 1997 р.). Основною її метою є забезпечення міжнародного співробітництва в боротьбі зі шкідника-

¹ Угода між Україною та Російською Федерацією про спільне використання та охорону прикордонних водних об'єктів від 19.10.1992 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2005. — № 11. — Ст. 557.

² Угода між Урядом України та Урядом Угорської Республіки з питань водного господарства на прикордонних водах від 28.07.1993 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 50. — Ст. 3370.

³ Угода між Урядом України та Урядом Словацької Республіки з питань водного господарства на прикордонних водах від 14.06.1994 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 65. — Ст. 2532.

⁴ Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про спільне використання та охорону прикордонних вод від 23.11.1994 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 34. — Ст. 1373.

⁵ Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист рослин [Текст]: Указ Президента України від 31.01.2006 № 81/2006 // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 5. — Ст. 213.

ми рослин, запобігання їх поширенню і введення до складу рослинного чи тваринного світу зон, які перебувають у небезпеці. У Конвенції наводиться визначення таких термінів, як шкідник, акліматизація, карантинний шкідник, рослини, рослинні продукти та ін. Шкідник — це будь-який вид, рід чи біотип рослин, тварин або патогенних агентів, здатних завдавати шкоди рослинам або рослинним продуктам; акліматизація — це збереження на передбачуване майбутнє шкідника в зоні після його введення; карантинний шкідник — це шкідник, який має потенційне економічне значення для зони, яка у зв'язку з цим перебуває в небезпеці, в якій він поки відсутній або присутній, але не дуже розповсюджений, і виступає об'єктом офіційної боротьби.

Правовій охороні фауни присвячені Міжнародна конвенція щодо регулювання китобійного промислу від 2 грудня 1946 року; Конвенція про збереження тюленів Антарктики від 1 червня 1972 року; Угода про збереження білих ведмедів від 15 листопада 1973 року; Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин від 23 червня 1979 року¹; Конвенція про збереження морських живих ресурсів Антарктики від 20 травня 1980 року²; Угода про збереження афро-євразійських мігруючих водно-болотних птахів від 16 червня 1995 року³; Угода про збереження китоподібних Чорного моря, Середземного моря та прилеглої акваторії Атлантичного океану від 24 листопада 1996 року⁴.

Один із важливих заходів збереження видів флори і фауни — охорона середовищ їх існування. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів від 2 лютого 1971 року⁵ серед основних цілей про-

¹ Про приєднання України до Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин [Текст]: Закон України від 19.03.1999 № 535-XIV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 18. — Ст. 154.

² Про участь України у Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики 1980 року [Текст]: Постанова Верхов. Ради України від 04.02.1994 № 3937-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 23. — Ст. 170.

³ Про ратифікацію Угоди про збереження афро-євразійських мігруючих водно-болотних птахів [Текст]: Закон України від 04.07.2002 № 62-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 36. — Ст. 268.

⁴ Про приєднання України до Угоди про збереження китоподібних Чорного моря, Середземного моря та прилеглої акваторії Атлантичного океану [Текст]: Закон України від 09.07.2003 № 1067-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 5. — Ст. 31.

⁵ Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів [Текст]: Закон України від 29.10.1996 № 437/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 50. — Ст. 279.

голошує призупинення прогресуючого наступу людини на ці угіддя, які виконують екологічні функції регуляторів водного режиму й підтримують існування характерної флори і фауни (особливо водоплавних птахів), а також визнання цих угідь ресурсом вагомим економічного, культурного, наукового та рекреаційного значення. У цьому міжнародному документі наводиться трактування поняття «водно-болотні угіддя»: це райони маршів (низовинних смуг морського узбережжя, затоплюваних лише під час найвищих припливів або нагонів морської води), боліт, драговин (грузких болотних місць), торфовищ 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.

Міжнародно-правовій охороні флори і фауни та середовищ їх існування присвячені також Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16 листопада 1972 року¹; Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 19 вересня 1979 року²; Декларація про збереження флори, фауни та середовища їх мешкання від 1 січня 1988 року.

Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини спрямована на створення ефективної системи колективної охорони культурної і природної спадщини як частини всесвітньої спадщини всього людства. У ній наводиться інтерпретація поняття «природна спадщина», до якої належать: а) природні пам'ятки, створені фізичними та біологічними утвореннями або їх групами, що мають значну універсальну цінність з точки зору естетики чи науки; б) геологічні та фізіографічні утворення та суворо обмежені зони, які є ареалом тих видів тварин і рослин, що зазнають загрози й мають вагомий універсальний цінність з точки зору науки чи збереження; в) природні місця або суворо обмежені зони, що мають певну універсальну цінність з точки зору науки, збереження чи природної краси.

Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі має на меті співробітництво держав у справі охорони тих видів флори і фауни, яким загрожує зникнення, уразливих видів, включаючи мігруючі, а також середовищ їх існування. Вона

¹ Про ратифікацію Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини [Текст] : Указ Президії Верхов. Ради Укр. РСР від 04.10.1988 № 6673-ХІ.

² Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі [Текст] : Закон України від 29.10.1996 № 436/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 50. — Ст. 278.

зобов'язує держави в політиці планування забудови й розвитку своїх територій урахувати потреби охорони довкілля, координувати свої зусилля, спрямовані на охорону тварин і рослин, якщо середовища їх існування розташовані у прикордонних районах.

Цілі Декларації про збереження флори, фауни та середовища їх мешкання: 1) збереження живої природи в інтересах нинішнього та майбутнього поколінь шляхом підтримки екологічних процесів і систем; 2) стимулювання дбайливого ставлення юридичних осіб (державних, громадських і приватних), а також окремих фізичних осіб до природи й до раціонального використання ними природних багатств; 3) вжиття необхідних заходів з метою запобігання і зменшення забруднення повітря, вод і ґрунтів; 4) недопущення інших збитків флорі, фауні та середовищам їх існування; 5) удосконалення національного законодавства в цій сфері; 6) зміцнення національних і міжнародних систем заповідників та інших охоронюваних природних територій; 7) удосконалення заходів зі збереження природи за їх межами.

Серед двосторонніх актів щодо охорони флори і фауни можна виділити угоди між Україною та Болгарією¹, Росією², Чехією³, Монголією⁴.

§ 4. Міжнародно-правова охорона атмосферного повітря, озонового шару та космічного простору

Атмосферне повітря (від гр. *atmos* — пара і *sphaira* — куля) — газоподібна оболонка земної кулі, що простягається між поверхнею Землі та космічним простором.

¹ Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Болгарія про співробітництво в галузі карантину і захисту рослин від 08.12.1994 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 35. — Ст. 1412.

² Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі карантину рослин від 07.06.2011 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2012. — № 78. — Ст. 3155.

³ Угода між Урядом України та Урядом Чеської Республіки про співробітництво у галузі карантину і захисту рослин від 28.01.1997 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2009. — № 77. — Ст. 2639.

⁴ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Монголії про співробітництво в галузі карантину рослин від 31.03.2003 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2004. — № 12. — Т. 2. — Ст. 835.

Атмосфера відіграє важливу роль, бо завдяки їй існує життя на нашій планеті. Вона забезпечує фотосинтез і дихання, захищає поверхню Землі від руйнівних дій метеоритів, значна частина яких згорає при входженні в її шари, захищає всі живі організми від згубного впливу ультрафіолетового випромінювання Сонця, що відбувається за наявності у стратосфері озонного шару. Атмосфера забезпечує рух тепла й вологи, регулює сезонні й добові коливання температури, завдяки чому поверхня планети не нагрівається вдень і різко не остигає вночі, вона є джерелом хімічної сировини для промисловості, середовищем для повітряного транспорту тощо.

Одним із правових актів щодо охорони атмосферного повітря є Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані від 13 листопада 1979 року і Протоколи до неї¹. Її метою є захист людей і навколишнього природного середовища від забруднення повітря. Конвенція містить дефініції таких конструкцій, як «забруднення повітря» і «транскордонне забруднення повітря на великі відстані». Забруднення повітря — це введення людиною (прямо чи побічно) речовин або енергії в повітряне середовище, що спричиняє шкідливі наслідки такого характеру, як загроза здоров'ю людей, нанесення шкоди живим ресурсам, екосистемам і матеріальним цінностям, а також нанесення збитку цінності ландшафту й перешкоджання іншим законним видам використання навколишнього середовища. Трансдордонне забруднення повітря на великі відстані — це забруднення повітря, фізичне джерело якого розташоване повністю або частково в межах території, що перебуває під національною юрисдикцією однієї держави, і негативний вплив якого виявляється на території, що перебуває під юрисдикцією іншої держави, причому на такій відстані, що неможливо визначити частку окремих джерел (або їх груп) викидів. Для досягнення поставленої мети Конвенція закликає держави до співпраці з обміну інформацією, консультаціями, результатами наукових досліджень і моніторингу.

¹ Протокол, що стосується довгострокового фінансування Спільної програми спостереження й оцінки поширення забруднювачів повітря на великі відстані в Європі (ЄМЕП) від 28.09.1984; Протокол про скорочення викидів сірки або їх трансдордонних потоків принаймні на 30 відсотків від 08.07.1985; Протокол про обмеження викидів окислів азоту або їх трансдордонних потоків від 01.11.1988; Протокол відносно подальшого скорочення викидів сірки від 14.06.1994; Протокол про стійкі органічні забруднювачі від 24.06.1998; Протокол про боротьбу з підкисленням, етродікацією та приземним озоном від 30.11.1999.

Міжнародно-правовими актами з проблем зміни клімату є Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 9 травня 1992 року¹ і Кіотський протокол до неї від 11 грудня 1997 року². Кінцевою метою Конвенції є досягнення стабілізації концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускає би небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему. Для цього передбачаються такі заходи: а) захист системи формування клімату; б) складання національних списків щодо викидів і заходів для їх усунення; в) розроблення та реалізація програм з контролю за зміною клімату; г) співробітництво у сфері створення й розвитку мереж програм наукових досліджень зі зміни клімату та ін. У Кіотському протоколі окреслено цілі з обмеження викидів в атмосферу для промислово розвинених країн, запропоновано механізми, що сприяють їх досягненню.

Озоновий шар — це шар атмосфери, в межах якого концентрація молекул озону в 10 разів вища, ніж біля поверхні Землі. Він розташований на висоті від 10 до 50 км з найбільшою концентрацією на висоті 20–25 км. Значення озонного шару полягає в тому, що він перешкоджає проникненню на поверхню планети небезпечного для живих організмів ультрафіолетового випромінювання Сонця.

Серед міжнародно-правових актів, що стосуються охорони озонного шару, можна зазначити Віденську конвенцію про охорону озонного шару від 22 березня 1985 року³ і Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар, від 16 вересня 1987 року (з поправками від 29 червня 1990 року⁴, 25 листопада 1992 року⁵, 17 вересня 1997 року та 3 грудня 1999 року⁶).

¹ Про ратифікацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату [Текст]: Закон України від 29.10.1996 № 435/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 50. — Ст. 277.

² Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [Текст]: Закон України від 04.02.2004 № 1430-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 19. — Ст. 261.

³ Офіц. вісн. України. — 2005. — № 21. — Ст. 1179.

⁴ Про ратифікацію Поправок до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар [Текст]: Закон України від 22.11.1996 № 545/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 5. — Ст. 29.

⁵ Про ратифікацію Поправки до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар [Текст]: Закон України від 02.11.2000 № 2083-III // Відом. Верхов. Ради України. — 2000. — № 50. — Ст. 443.

⁶ Про ратифікацію Поправок до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар [Текст]: Закон України від 18.10.2006 № 255-V // Відом. Верхов. Ради України. — 2006. — № 50. — Ст. 500.

Космос — це простір, що лежить поза межами Землі та її атмосфери. У ньому рухаються різні космічні об'єкти — галактики, зірки, астероїди, планети, туманності та ін. Космічний простір не є порожнім: у ньому існує дуже низька густина деяких часток (переважно водень), до того ж він пронизаний електромагнітним випромінюванням.

Режим космічного простору визначається міжнародними актами, серед яких Декларація правових принципів діяльності держав з дослідження та використання космічного простору від 13 грудня 1963 року; Договір про принципи діяльності держав по дослідженню і використанню космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла від 27 січня 1967 року; Конвенція про міжнародну відповідальність за шкоду, завдану космічними об'єктами, від 29 березня 1972 року; Угода про діяльність держав на Місяці та інших небесних тілах від 18 грудня 1979 року.

Перший із названих актів — Декларація — вказує, що така діяльність держав здійснюється заради добробуту та в інтересах усього людства. Космічний простір і небесні тіла не підлягають національному привласненню ні шляхом проголошення на них суверенітету, ні шляхом використання або окупації, ні будь-яким іншим способом. Вони відкриті для дослідження та використання всіма державами. При дослідженні та використанні космічного простору останні керуються принципом співробітництва і взаємодопомоги, повинні здійснювати всю свою діяльність з належним урахуванням інтересів інших держав. Держави несуть міжнародну відповідальність за свою діяльність у космічному просторі.

У другому міжнародному акті — Договорі — закріплено, що така діяльність здійснюється на благо і в інтересах усіх держав незалежно від ступеня їх економічного й наукового розвитку. Держави зобов'язуються не виводити на орбіту навколо Землі об'єкти з ядерною зброєю або іншими видами зброї масового знищення, не встановлювати її на небесних тілах і не розмішувати в космічному просторі. Місяць та інші небесні тіла використовуються виключно в мирних цілях. Забороняється створення на небесних тілах військових баз, споруд та укріплень, проведення військових маневрів.

Третій міжнародний акт — Конвенція — передбачає абсолютну відповідальність держави, яка здійснює чи організовує запуск космічного об'єкта, або з території чи установок якої здійснюється такий запуск, за виплату компенсації за шкоду, завдану її космічним об'єктом.

Четвертий міжнародно-правовий документ — Угода — визначає, що Місяць використовується державами виключно в мирних цілях. На ньому

забороняється загроза силою або застосування сили. Під час дослідження й використання Місяця держави зобов'язані вживати заходів для запобігання порушенню сформованої рівноваги його середовища, його шкідливому забрудненню внаслідок доставки сторонніх для цього середовища речовин, а також для уникнення внесення несприятливих змін у навколишнє середовище Землі внаслідок доставки позаземної речовини.

Двосторонніми актами щодо охорони космічного простору є угоди між Україною та США¹, КНР², Росією³, Бразилією⁴ та ін.

Контрольні питання

1. Що таке міжнародне право навколишнього природного середовища?
2. Назвіть принципи міжнародного права навколишнього природного середовища.
3. Що належить до об'єктів міжнародно-правової охорони навколишнього природного середовища?
4. Визначте коло суб'єктів міжнародно-правової охорони навколишнього природного середовища.
5. Проаналізуйте міжнародно-правові акти з питань охорони Світового океану та внутрішніх вод.
6. Що таке «відкрите море», «територіальне море», «прилегла зона», «континентальний шельф», «внутрішні води»?
7. Які міжнародно-правові акти присвячені охороні флори і фауни? Розкрийте їх основні положення.
8. Якими міжнародно-правовими актами забезпечується охорона атмосферного повітря, озонового шару та космічного простору? Надайте їх характеристику.

¹ Угода між Україною і Сполученими Штатами Америки про співробітництво в дослідженні і використанні космічного простору в мирних цілях від 22.11.1994 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 96. — Ст. 3514; Рамкова угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про співробітництво в дослідженні та використанні космічного простору в мирних цілях від 31.03.2008 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2009. — № 10. — Ст. 309.

² Угода між Урядом України і Урядом Китайської Народної Республіки про співробітництво в дослідженні та використанні космічного простору в мирних цілях від 04.12.1995 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 92. — Ст. 3385.

³ Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про співробітництво в сфері дослідження і використання космічного простору в мирних цілях від 27.08.1996 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 14. — Ст. 699.

⁴ Рамкова угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Бразилії про співробітництво у використанні космічного простору в мирних цілях від 18.11.1999 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 50. — Ст. 3376.

Список основної літератури

Підручники, навчальні посібники, тексти лекцій

1. Андрейцев, В. І. Право екологічної безпеки [Текст] : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. — К. : Знання-Прес, 2002. — 332 с.
2. Балюк, Г. І. Екологічне право України: конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частина) [Текст] : навч. посіб. / Г. І. Балюк. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 192 с.
3. Водне право України [Текст] : навч. посіб. / В. О. Процевський, О. М. Шуміло. — К. : Центр учб. л-ри, 2012. — 176 с.
4. Гетьман, А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України [Текст] : навч. посіб. / А. П. Гетьман. — Х. : Основа, 1998. — 205 с.
5. Екологічне право України. Академічний курс [Текст] : підручник. — 2-ге вид. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юрид. думка, 2008. — 720 с.
6. Екологічне право України [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. І. І. Каракаша. — Одеса : Фенікс, 2012. — 788 с.
7. Екологічне право України. Загальна частина [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. О. М. Шуміло. — Х. : ХНУВС, 2010. — 292 с.
8. Екологічне право України. Особлива частина [Текст] : навч. посіб. / О. М. Шуміло (кер. авт. кол.), В. А. Зуєв, І. В. Бригадир та ін. — К. : Центр учб. л-ри, 2013. — 432 с.
9. Екологічне право України в запитаннях та відповідях [Текст] : навч. посіб. / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, А. К. Соколова. — Х. : ТОВ «Одіссей», 2007. — 480 с.
10. Кобецька, Н. Р. Екологічне право України [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 352 с.
11. Ковтун, О. М. Правова охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду України [Текст] : навч. посіб. / О. М. Ковтун. — К. : Прецедент, 2010. — 229 с.
12. Козак, З. Доступ до правосуддя з питань довкілля [Текст] : посібник / З. Козак, І. Тустановська. — Львів : Мета, 2002. — 200 с.
13. Костицький, В. В. Екологічне право України [Текст] : підручник / В. В. Костицький. — Дрогобич : Коло, 2012. — 360 с.
14. Кравченко, С. М. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища [Текст] : підручник / С. М. Кравченко, А. О. Андрусевич, Дж. Бонайн ; під заг. ред. С. М. Кравченко. — Львів : Вид. центр ЛНУ, 2002. — 336 с.

15. Краснова, М. В. Договори в екологічному праві України [Текст] : навч. посіб. — К. : Алерта, 2012. — 216 с.
16. Правове регулювання екологічної безпеки і України [Текст] : навч. посіб. / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. Л. Бредіхіна та ін. ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». — Х. : Право, 2012. — 294 с.
17. Правові форми екологічного контролю [Текст] : навч. посіб. / М. В. Краснова, Е. В. Позняк, Т. П. Коваленко та ін. ; за ред. М. В. Красної. — К. : Алерта, 2012. — 760 с.
18. Сафронов, Т. А. Екологічні основи природокористування [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Т. А. Сафронов. — Львів : Новий світ-2000, 2003. — 248 с.

Монографії

1. Андрейцев, В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики [Текст] : монографія / В. І. Андрейцев. — Д. : Нац. гірн. ун-т, 2011. — 373 с.
2. Андрейцев, В. І. Актуальні проблеми екологічного права: новітні доктрини: ретроспективний аналіз та погляд у майбутнє [Текст] / В. І. Андрейцев // Матеріали доп. міжнар. круглого столу «Актуальні проблеми екологічного права». — Д. : Нац. гірн. ун-т, 2010. — 153 с.
3. Бредіхіна, В. Л. Конституційні засади права громадян на безпечне навколишнє природне середовище [Текст] : монографія / В. Л. Бредіхіна. — Х. : Вид. СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2008. — 168 с.
4. Гвоздик, П. О. Джерела екологічного права [Текст] : монографія / відп. ред. Н. Р. Малишева. — К. : Алерта, 2012. — 304 с.
5. Григор'єва, Т. В. Правові засади використання, охорони та відтворення водних живих ресурсів [Текст] : монографія / Т. В. Григор'єва. — Х. : Право, 2011. — 176 с.
6. Заржицький, О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) [Текст] : монографія / О. С. Заржицький ; Держ. вищ. навч. закл. «Нац. гірн. ун-т», Юрид. ф-т. — Д. : НГУ, 2012. — 199 с.
7. Кирсева, І. В. Припинення прав громадян України щодо використання природних об'єктів: підстави та порядок [Текст] : монографія / І. В. Кирсева. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. — 160 с.

8. Козьяков, И. Н. Недропользование в странах СНГ: сравнительно правовой анализ [Текст] : монография / И. Н. Козьяков. — В 2 кн.: Кн. 1. — Киев : ООО «Имидж принт», 2009. — 576 с.
9. Комарницький, В. М. Організаційно-правові питання спеціального природокористування [Текст] : монографія / В. М. Комарницький. — Луганськ : ЛДУВС, 2010. — 192 с.
10. Комарницький, В. М. Право спеціального природокористування [Текст] : монографія / В. М. Комарницький. — Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. — 424 с.
11. Костицький, В. В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) [Текст] : монографія / В. В. Костицький. — 2-ге вид. — К. : Укр. інформ.-прав. центр, 2001. — 390 с.
12. Краснова, М. В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти) [Текст] : монографія / М. В. Краснова. — К. : Вид.-поліграф. центр «Київський ун-т», 2008. — 439 с.
13. Кулинич, П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] : монографія П. Ф. Кулинич. — К. : Логос, 2011. — 688 с.
14. Лейба, Л. В. Земельні спори та порядок їх вирішення [Текст] : монографія / Л. В. Лейба. — Х. : Право, 2007. — 160 с.
15. Лозо, В. І. Становлення і розвиток правових основ екологічної стратегії Європейського Союзу [Текст] : монографія / В. І. Лозо. — Х. : Право, 2009. — 252 с.
16. Носік, В. В. Право власності на землю Українського народу [Текст] : монографія / В. В. Носік. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 554 с.
17. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрямки вдосконалення [Текст] : монографія / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевич. — Х. : Право, 2012. — 448 с.
18. Соколова, А. К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку [Текст] : монографія / А. К. Соколова. — Х. : Право, 2009. — 288 с.
19. Труфан, І. В. Правовий режим малих річок в Україні [Текст] : монографія / І. В. Труфан. — Вид.-дизайнер. від. ЦУТ. — Івано-Франківськ, 2006. — 168 с.
20. Філатова, В. К. Правові засади геологічного вивчення надр в Україні [Текст] : монографія / В. К. Філатова, Т. М. Шульга. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2011. — 144 с.

21. Черкашина, М. К. Юридичні гарантії права природокористування [Текст] : монографія / М. К. Черкашина ; за ред. А. П. Гетьмана. — Х. : ФІНН, 2010. — 176 с.
22. Шем'яков, О. П. Правове регулювання використання та охорони надр в Україні: проблеми теорії, застосування і розвитку законодавства [Текст] : монографія / О. П. Шем'яков, І. В. Хохлова. — Донецьк : Донбас, 2011. — 515 с.
23. Шеховцов, В. В. Правове регулювання права приватної власності на об'єкти тваринного світу в Україні [Текст] : монографія / В. В. Шеховцов ; за наук. ред. А. П. Гетьмана. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2010. — 200 с.
24. Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] : монография / М. В. Шульга. — Харьков : Консум, 1998. — 224 с.
25. Шуміло, О. М. Екологічний правопорядок: інституційні складові [Текст] : монографія / О. М. Шуміло. — Х. : ХНУВС, 2010. — 292 с.
26. Юрескул, В. О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні [Текст] : монографія / В. О. Юрескул. — Одеса : Фенікс, 2012. — 274 с.

Статті

1. Балюк, Г. І. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації в Україні екологічної складової концепції сталого розвитку [Текст] / Г. І. Балюк // Право України. — 2011. — № 2. — С. 85–94.
2. Балюк, Г. І. Досвід правового регулювання відносин щодо охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічних прав громадян на рівні Європейського Союзу та його значення для адаптації законодавства України [Текст] / Г. І. Балюк // Бюл. М-ва юстиції України. — К., 2007. — № 5. — С. 77–98.
3. Гетьман, А. П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля [Текст] / А. П. Гетьман // Право України. — 2011. — № 2. — С. 11–19.
4. Гетьман, А. П. Термінологія екологічного законодавства: методологічні засади та перспективи уніфікації [Текст] / А. П. Гетьман // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. — Х. : Право, 2008. — Т. 4. — 2008. — С. 260–272.
5. Гетьман, А. П. Становлення та розвиток інституту екологічних прав людини у законодавстві України [Текст] / А. П. Гетьман // Право України. — 2012. — № 1–2. — С. 180–201.

6. Гетьман, А. П. Основні напрямки розвитку законодавства Європейського Союзу про охорону біосфери [Текст] / А. П. Гетьман // Проблеми законності. — Х. : НУ «ЮАУ імені Ярослава Мудрого», 2012. — Вип. 118. — С. 211–223.
7. Анісімова, Г. В. Екологічне законодавство України: проблеми кодифікації [Текст] / Г. В. Анісімова // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. — Вип. 97. — С. 107–118.
8. Ковальчук, Т. Право постійного і тимчасового користування лісами: юридичні ознаки та особливості змісту [Текст] / Т. Ковальчук // Право України. — 2011. — № 2. — С. 148–155.
9. Попов, В. К. Правові проблеми використання і охорони рослинного світу [Текст] / В. К. Попов, А. П. Гетьман // Право України. — 2000. — № 1. — С. 51–54.
10. Соколова А. К. Правове забезпечення охорони, відтворення й використання об'єктів рослинного світу [Текст] / А. К. Соколова // Проблеми законності. — Х. : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 2008. — Вип. 94. — С. 104–110.

Коментарі законодавства

1. Екологічні та природоресурсні податки і збори: науково-практичний коментар до розділів VIII, X, XI, XIII, XVI, XVII Податкового кодексу України [Текст] / відп. ред. Н. Р. Малишева. — К. : Алерта, 2011. — 358 с.
2. Козьяков, І. М. Науково-практичний коментар Гірничого закону України [Текст] / І. М. Козьяков, Р. С. Кірін. — Д. : Нац. гірн. ун-т, 2011. — 504 с.
3. Науково-практичний коментар Кодексу України про надра [Текст] / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Н. Р. Малишева [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 328 с.
4. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [Текст] / за заг. ред. О. М. Шуміла. — Х. : Фактор, 2006. — 592 с.
5. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України [Текст] / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук та ін. ; за ред. Г. І. Балюк. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 368 с.
6. Науково-практичний коментар Водного кодексу України [Текст] / за заг. ред. Н. Р. Кобецької. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 360 с.

7. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [Текст] / Г. І. Балюк, І. С. Гриценко, Т. Г. Ковальчук [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — 328 с.
8. Податковий кодекс України: постатейний коментар [Текст] : у 2-х ч. / за ред. М. П. Кучерявенка. — Х. : Право, 2011. — 1128 с.
9. Тваринний світ України: правова охорона, використання та відтворення [Текст] / Г. В. Балюк, О. О. Погрібний, Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 384 с.

Довідники

1. Довідник чинних міжнародних договорів України у сфері охорони довкілля [Текст]. — Л., 2009. — 203 с.
2. Механізми та правові норми участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: довідник для екологічної громадськості [Текст] / за ред. С. В. Разметаєва. — Х. : ВПЦ «Контраст», 2011. — 168 с.
3. Словник юридичних термінів екологічного законодавства України [Текст] / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, Г. В. Анісімова та ін.] ; за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Х. : Одиссей, 2010. — 160 с.
4. Судовий захист екологічних прав громадян України: довідник для суддів [Текст] / М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, П. І. Шевчук та ін. — К. : Вид. дім «КМ Академія», 2001. — 178 с.

Судова практика

1. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля [Текст] : Постанова Пленуму Верхов. Суду України від 10.12.2004 № 17 // Вісн. Верхов. Суду України. — 2005. — № 1 (53). — С. 9.
2. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [Текст] : роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України від 27.06.2001 за № 02-5/744 // Вісн. господар. судочинства. — 2001. — № 4. — С. 92.

Алфавітно-предметний покажчик

- Агроландшафт – 7, 59, 166
 Акліматизація – 405
 Анадромні види риб – 290
 Атмосферне повітря – 337
- Безпритульні тварини – 280
 Берегова смуга – 201, 204
 Біологічне (біотичне) різноманіття – 80, 271, 275, 285
 Біосферні заповідники – 372–374, 379
 Ботанічні сади – 374–376
 Буферна зона біосферних заповідників – 360, 376, 382
- Види користування надрами – 217–219
 Види спеціального використання природних рослинних ресурсів – 239
 Видобування корисних копалин – 229
 Види порушення земельного законодавства – 183–185
 Викид – 150, 339–342
 Виключна (морська) економічна зона України – 230–233
 Використання води – 146
 Використання корисних властивостей життєдіяльності тварин – 124, 272
 Використання лісових ресурсів – 122, 255
 Використання природних рослинних ресурсів – 123, 127, 147, 238
 Висновок державної екологічної експертизи – 64, 65
 Відновлення лісів – 263
 Відомчий екологічний контроль – 66
 Відтворення лісів – 262
 Відходи – 317
 Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва – 136
- Відшкодування збитків власникам земель і землекористувачам – 77, 89
 Води – 188
 Води підземні – 189
 Води поверхневі – 189
 Водний об'єкт – 190
 Водний фонд – 99, 189
 Водні об'єкти загальнодержавного значення – 191
 Водні об'єкти місцевого значення – 191
 Водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних – 191
 Водні ресурси – 200, 281
 Водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення – 360, 405
 Водойма – 188
 Водокористування – 123, 126, 190
 Водоохоронна зона – 367
 Водосховище – 191, 281
 Вторинне водокористування – 196
 Відкрите море – 400
 Внутрішні води – 402
 Внутрішні морські води – 189, 191
- Грунт – 176–178
- Геологічна інформація – 227
 Геологічне вивчення надр – 227
 Гідротехнічна меліорація земель – 179
 Гірниче законодавство – 213
 Гірниче підприємство – 145, 211–215
 Гірничий об'єкт – 211
 Гірничі відносини – 213
 Господарська зона національних природних парків – 383
 Господарська зона зоологічних парків – 384
- Гранично допустима концентрація забруднюючих речовин – 25, 69, 346
 Громадська екологічна експертиза – 64
 Громадський екологічний контроль – 65
 Грошова оцінка земельних ділянок – 94
 Гумус – 175
- Деградація ґрунтів – 70, 174, 178
 Деградація земель – 179
 Деградовані землі – 179, 180, 360
 Декларація безпеки об'єкта підвищеної небезпеки – 294, 303
 Дендрологічні парки – 374
 Державна екологічна експертиза – 64
 Державна реєстрація земельних ділянок – 228
 Державна служба геології та надр України – 44, 51
 Державне агентство водних ресурсів України – 33, 48
 Державне агентство екологічних інвестицій України – 52
 Державне агентство земельних ресурсів України – 44, 46
 Державне агентство лісових ресурсів України – 33, 49
 Державне агентство рибного господарства України – 44, 50
 Державний водний кадастр – 63
 Державний водний фонд – 99, 189
 Державний геологічний контроль – 67
 Державний гірничий нагляд – 68
 Державний екологічний контроль – 65
 Державний мисливський фонд – 227
 Державний облік – 212, 342, 349
 Державний фонд надр – 99, 211
 Державний фонд охорони навколишнього природного середовища – 140
 Державний фонд родовищ корисних копалин – 51, 212
- Державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища – 25, 79
 Дикі тварини – 100, 102, 271
 Дикорослі рослини – 236
 Джерело викиду – 150, 206, 340
 Договір оренди землі – 172
 Домашні тварини – 280
- Екологічна безпека – 295
 Екологічна експертиза в Україні – 64
 Екологічне планування – 39, 343
 Екологічне право – 15
 Екологічне правопорушення – 155
 Екологічне прогнозування – 20, 61, 301
 Екологічне програмування – 359
 Екологічне страхування – 136, 301
 Екологічний аудит – 31, 136, 299
 Екологічний контроль – 65
 Екологічний моніторинг – 39, 61
 Екологічний податок – 136, 146, 150
 Екологічний спір – 132
 Екологічні відносини – 3–5
 Екологічні інвестиції – 44, 52, 141
 Екологічні нормативи – 69, 226
 Екологічні обов'язки – 84
 Екологічні права – 73
 Екомережа – 13, 21, 58, 60, 359
 Економічна оцінка земель – 136, 158
 Економічний механізм забезпечення охорони довкілля – 135, 139
 Економічні гарантії – 137
 Економічні санкції – 101, 137
 Економічні стимули – 137
 Експозиційна зона ботанічних садів – 383
 Експозиційна зона зоологічних парків – 383

- Економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища – 135
- Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру – 314
- Жорстоке поводження з тваринами – 108, 287, 364
- Забір води – 123, 126, 146, 195
- Забруднення атмосферного повітря – 162, 345, 355
- Забруднення вод – 189, 200, 206
- Забруднення ґрунтів – 70, 178, 339
- Забруднення земель – 183, 186, 201
- Забруднююча речовина – 45, 183, 185, 290
- Загальне використання природних рослинних ресурсів – 123, 363
- Загальне використання об'єктів тваринного світу – 124, 270, 272
- Загальне водокористування – 123, 194, 196
- Загальне право використання лісових ресурсів – 122, 255
- Загальне природокористування – 114, 115
- Заготівля другорядних лісових матеріалів – 147, 256, 257
- Законодавство Європейського Союзу в галузі поводження з відходами – 328
- Заказники – 373
- Запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій – 314
- Заповідна зона біосферних заповідників – 382
- Заповідна зона ботанічних садів – 383
- Заповідна зона національних природних парків – 382
- Заповідне урочище – 373
- Засмічення вод – 250, 333
- Захист лісів – 262–265
- Збереження та відтворення родючості ґрунтів – 59, 67, 70, 175, 178
- Збір за спеціальне використання природних ресурсів – 143
- Збір за спеціальне використання води – 143, 146
- Збір за спеціальне використання лісових ресурсів – 143, 147
- Збір за спеціальне використання об'єктів тваринного світу – 127, 143, 148
- Збір за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів – 143, 282
- Зелена книга України – 362
- Землекористування – 122, 168
- Земельна ділянка – 117, 167
- Земельна лісова ділянка – 117, 256, 263
- Земельні правопорушення – 182
- Земельні ресурси – 165
- Землеустрій – 59
- Земля – 93, 97, 109, 164–166
- Зміст відносин природокористування – 35, 39, 118
- Зона антропогенних ландшафтів біосферних заповідників – 382
- Зона регульованої рекреації національних природних парків – 383
- Зона санітарної охорони – 204, 323
- Зона стаціонарної рекреації національних природних парків – 383
- Зоологічні парки – 374
- Ідентифікація об'єктів підвищеної безпеки – 299
- Інтродукція – 249

- Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) – 80–84
- Інститут права землекористування – 168
- Кадастри природних ресурсів – 63
- Карантинний шкідник – 405
- Категорії земель – 6, 166, 167
- Категорії лісів – 257
- Консервація земель – 180
- Континентальний шельф – 231, 401
- Концесія – 174
- Корисні копалини – 211
- Корисні копалини загальнодержавного значення – 211
- Корисні копалини місцевого значення – 211
- Користування водними об'єктами на умовах оренди – 196
- Користувачі мисливських угідь – 278
- Космос – 410
- Культуртехнічна меліорація земель – 179
- Курорт – 388
- Курортна і лікувально-оздоровча зони – 388
- Ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій – 314
- Лікувально-оздоровча зона – 387
- Ліміти в галузі використання вод – 126, 200
- Ліміти використання лісових ресурсів – 255
- Ліміти використання об'єктів тваринного світу – 124, 285
- Ліс – 254
- Лісова ділянка – 117, 256, 263
- Лісовий квиток – 256
- Лісовий фонд України – 255
- Лісові відносини – 255
- Лісові ресурси – 255
- Лісовпорядкування – 49, 58, 60
- Лісорозведення – 263
- Лісорубний квиток – 256
- Ліцензування в галузі охорони і використання довкілля – 300
- Любительське і спортивне рибальство – 282
- Малопродуктивні землі – 360
- Меліорація земель – 179
- Методи правового регулювання екологічного права – 10–11
- Мисливство – 276
- Мисливське господарство – 276
- Мисливські тварини – 277
- Мисливські трофеї – 291
- Мисливські угіддя – 276
- Міжнародне право навколишнього природного середовища – 398
- Міністерство екології та природних ресурсів України – 33, 44
- Моніторинг в галузі охорони атмосферного повітря – 342, 349, 350
- Моніторинг вод – 48
- Моніторинг ґрунтів – 49, 62
- Моніторинг земель – 47, 62
- Моніторинг потенційно небезпечних об'єктів – 62, 301
- Навколишнє природне середовище – 8
- Надзвичайна екологічна ситуація – 308
- Надра – 211
- Наукова зона ботанічних садів – 383
- Наукова зона зоологічних парків – 383
- Національні природні парки – 373
- Небезпечні відходи – 317–320
- Норма відстрілу – 280
- Нормативи в галузі охорони атмосферного повітря – 342, 344–347

Нормативи в галузі охорони і використання вод – 70
 Нормативи екологічної безпеки – 70, 345
 Нормування в галузі охорони довкілля – 178, 343
 Нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів – 178

 Об'єкт екомережі – 360
 Об'єкти екологічного права – 5–8
 Об'єкти земельного права – 165–168
 Об'єкти рослинного світу – 237, 369
 Об'єкти тваринного світу – 100, 105, 271
 Облік шкідливих впливів на атмосферне повітря – 349
 Озеро – 191, 204, 237, 281, 402
 Озоновий шар – 409
 Округ санітарної охорони курорту – 391
 Оренда землі – 391
 Оренда природних ресурсів – 130
 Особлива охорона – 176, 265
 Особливо цінні землі – 177, 185
 Охорона атмосферного повітря – 338, 407
 Охорона ґрунтів – 178
 Охорона земель – 65, 174, 180
 Охорона лісів – 264
 Охорона рослинного світу – 242
 Охорона тваринного світу – 285
 Охоронні зони – 204, 367, 377

 Пам'ятка природи – 373
 Паспортизація об'єктів підвищеної небезпеки – 299
 Парки — пам'ятки садово-паркового мистецтва – 374, 376
 Первинне водокористування – 196, 199

 Підстави виникнення відносин природокористування – 118, 128
 Підстави виникнення та припинення права власності на природні ресурси – 18, 93, 94, 101, 108
 Підстави припинення відносин природокористування – 131
 Плата за землю – 143, 144
 Плата за користування надрами – 143, 145
 Поводження з відходами – 316–336
 Полювання – 278
 Популяція – 363
 Права та обов'язки власників природних ресурсів – 109–112
 Право використання лісових ресурсів – 122, 143, 147, 255
 Право використання об'єктів тваринного світу – 124, 127, 274
 Право власності на ліси – 254
 Право власності на природні ресурси – 76, 94
 Право водокористування – 115, 190
 Право доступу до екологічної інформації – 80
 Право загального використання природних ресурсів – 116, 119
 Право постійного землекористування – 125, 172
 Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля – 78
 Право природокористування – 114
 Право спеціального використання природних ресурсів – 378
 Правова охорона вод – 188
 Правова охорона надр – 211, 229, 233
 Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – 312
 Прибережні захисні смуги – 201, 368
 Прибережні морські природні ландшафти – 7

Прикордонна смуга – 404, 406
 Прилегла зона – 401
 Принципи екологічного права – 15–20
 Принципи права природокористування – 16, 114, 116
 Принципи управління в галузі охорони довкілля – 21, 37
 Природна спадщина – 406
 Природний ландшафт – 7, 37
 Природний об'єкт – 6
 Природний регіон – 7
 Природний ресурс – 6, 7
 Природні заповідники – 373
 Природні ресурси загальнодержавного значення – 7, 191, 226, 237, 376
 Природні ресурси місцевого значення – 7, 102, 191, 211
 Природні рослинні ресурси – 236, 240
 Природні рослинні угруповання – 237, 244, 362
 Природно-заповідний фонд – 371
 Продукція полювання – 291
 Промислове рибальство – 281
 Просторово-територіальний устрій природних об'єктів – 39, 58
 Псування земель – 161, 334

 Радіаційна аварія – 297, 309
 Радіаційна безпека – 297
 Радіаційний захист – 297, 324
 Радіоактивні відходи – 316, 319
 Радіоактивні матеріали – 325
 Радіоактивно забруднені землі – 362
 Регіональні кадастри природних ресурсів – 63
 Регіональні ландшафтні парки – 373
 Режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду – 375
 Рекреаційна зона зоологічних парків – 384
 Рекреаційні зони – 389

 Рекультивация порушених земель – 179
 Рибальство – 281
 Рибництво – 146, 147
 Рибогосподарський водний об'єкт – 194
 Рибогосподарські водойми – 105, 107
 Рибогосподарські водойми загальногосподарського користування – 117, 196
 Родовище корисних копалин – 229
 Родючість земель – 165, 186
 Розрахункова лісосіка – 60
 Розмежування земель державної та комунальної власності – 47, 103
 Рослинний світ – 6, 99, 123, 235

 Самовільне зайняття земельних ділянок – 183
 Санітарно-захисні зони – 246, 342, 349
 Свердловина – 177, 208, 225
 Світовий океан – 399
 Середовище існування рослин і тварин – 6–8, 406
 Система екологічного права – 21, 22
 Смуги відведення – 204, 367
 Спеціальне використання лісових ресурсів – 147, 255
 Спеціальне використання об'єктів тваринного світу – 127, 148, 149
 Спеціальне водокористування – 195
 Спеціальне природокористування – 116, 125
 Спортивне рибальство – 282
 Ставок – 208, 394
 Стандартизація в галузі охорони і використання довкілля – 68, 343, 344
 Стандартизація в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів – 69
 Суб'єкти земельних відносин – 169
 Суб'єкти постійного землекористування – 125

- Такса розрахунку розміру відшкодування – 249, 289
 Тварини – 100, 271, 279
 Тваринний світ – 270
 Техногенні родовища корисних копалин – 99, 212
 Техногенно забруднені землі – 180
 Технологічний норматив допустимого викиду забруднюючої речовини – 69, 346
 Територіальне море – 401
 Транскордонне забруднення повітря на великі відстані – 408
 Упорядкування мисливських угідь – 49, 130, 276
 Управління в галузі охорони довкілля – 37–70
 Утримання мисливських тварин у напіввільних умовах – 251, 271
 Утримання мисливських тварин у неволі – 105, 271
 Фауна – 404
 Фінансове забезпечення охорони довкілля – 139
 Флора – 404
 Фонди охорони навколишнього природного середовища – 140
 Форми охорони природи – 89
 Форми участі громадськості в управлінні охороною довкілля – 90
 Функції управління в галузі охорони довкілля – 39, 58, 301
 Хімічна меліорація земель – 179
 Ценоз (біоценоз) – 7
 Цільове призначення земельної ділянки – 170
 Червона книга України – 286, 364
 Шкідливі організми – 49, 251
 Шкідники – 237, 247, 252, 264, 405
 Шкода – 162, 233, 267, 291, 396
 Юридична відповідальність за екологічні правопорушення – 153
 Юридична відповідальність за земельні правопорушення – 180
 Юридична відповідальність за порушення вимог охорони атмосферного повітря – 352–357
 Юридична відповідальність за порушення водного законодавства – 207
 Юридична відповідальність за порушення законодавства про надра – 232
 Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ і лісового законодавства – 248–266
 Юридична відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ – 280
 Юридична відповідальність за порушення законодавства України про відходи – 332
 Ядерна безпека – 297
 Ядерна установка – 91
 Ядерна шкода – 78

Відомості про авторів

Гетьман Анатолій Павлович — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», проректор з наукової роботи, академік НАПрН України;

Анісімова Ганна Валеріївна — кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Бредіхіна Вікторія Леонідівна — кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Григор'єва Тетяна Вікторівна — кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Разметасєв Сергій Володимирович — кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Соколова Алла Костянтинівна — кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Ткаченко Олена Миколаївна — кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Черкашина Марина Костянтинівна — кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Шахов Віктор Семенович — кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Донець Ольга Володимирівна — кандидат юридичних наук, асистент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Шеховцов Володимир Володимирович — кандидат юридичних наук, асистент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Сустнов Євгеній Павлович — асистент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

Зміст

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I. Предмет, метод, поняття, принципи та система екологічного права	3
§ 1. Предмет екологічного права та види еколого-правових відносин	3
§ 2. Об'єкти та суб'єкти екологічного права	5
§ 3. Метод правового регулювання екологічних відносин	10
§ 4. Поняття екологічного права	11
§ 5. Принципи екологічного права	15
§ 6. Система екологічного права	21
Контрольні питання	22
Розділ II. Джерела екологічного права	24
§ 1. Поняття джерел екологічного права, їх загальна характеристика та класифікація	24
§ 2. Конституція України як джерело екологічного права	27
§ 3. Закони України у системі джерел екологічного права	29
§ 4. Підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права	32
§ 5. Міжнародні договори як джерела екологічного права	35
Контрольні питання	36
Розділ III. Правові основи управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища (екологічне управління)	37
§ 1. Поняття управління природокористуванням і охороною довкілля	37
§ 2. Система і компетенція органів управління природокористуванням і охороною довкілля	40
§ 3. Правові питання участі громадськості в управлінні природокористуванням та охороною довкілля	55
§ 4. Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля	57
4.1. Просторово-територіальний устрій природних ресурсів	58
4.2. Моніторинг довкілля	61
4.3. Кадастри природних ресурсів	63
4.4. Екологічна експертиза	64
4.5. Екологічний контроль	65
4.6. Екологічний стандарт та нормативи	68
Контрольні питання	70

Розділ IV. Екологічні права та обов'язки громадян	72
§ 1. Загальна характеристика системи екологічних прав громадян	72
§ 2. Конституційні екологічні права громадян	77
§ 3. Поняття та види екологічних обов'язків громадян	84
§ 4. Гарантії, охорона, форми та способи захисту екологічних прав громадян	87
Контрольні питання	91
Розділ V. Право власності на природні ресурси та комплекси	93
§ 1. Загальна характеристика права власності на природні ресурси та комплекси	93
§ 2. Право державної власності на природні ресурси та комплекси	98
§ 3. Право комунальної власності на природні ресурси та комплекси	101
§ 4. Право приватної власності на природні ресурси та комплекси	104
§ 5. Охорона та гарантії права власності на природні ресурси та комплекси. Відповідальність за порушення прав власників та права власності на природні ресурси	109
Контрольні питання	112
Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)	114
§ 1. Поняття та види права природокористування	114
§ 2. Об'єкти та суб'єкти права природокористування	117
§ 3. Право загального природокористування	121
§ 4. Право спеціального природокористування	125
§ 5. Використання природних ресурсів на умовах оренди	128
§ 6. Захист прав природокористувачів	131
Контрольні питання	133
Розділ VII. Правові засади економічного механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища	134
§ 1. Поняття, функції та складові економіко-правового механізму природокористування та охорони довкілля	134
§ 2. Джерела фінансування екологічних заходів та програм. Фонди охорони навколишнього природного середовища	138
§ 3. Природоресурсові податки і збори: їх види та форми справляння	142
§ 4. Екологічний податок: сутність, суб'єкти та об'єкти	150
Контрольні питання	152

Розділ VIII. Відповідальність за порушення екологічного законодавства	153
§ 1. Поняття та підстави юридичної відповідальності за екологічні правопорушення.....	153
§ 2. Особливості юридичної відповідальності в екологічному законодавстві.....	155
§ 3. Види юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства.....	157
Контрольні питання.....	163

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ IX. Правове регулювання використання та охорони земель	164
§ 1. Земля як об'єкт еколого-правових відносин.....	164
§ 2. Правові основи землекористування в Україні.....	168
§ 3. Правова охорона земель та ґрунтів.....	174
§ 4. Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства.....	180
Контрольні питання.....	186

Розділ X. Правове регулювання використання та охорони вод	188
§ 1. Води як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони.....	188
§ 2. Правове регулювання використання вод.....	190
§ 3. Правові заходи щодо охорони вод.....	204
§ 4. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства.....	207
Контрольні питання.....	210

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони надр	211
§ 1. Державний фонд надр як об'єкт правової охорони та використання.....	211
§ 2. Правове регулювання використання надр.....	213
§ 3. Правове регулювання основних видів використання надр.....	227
§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання надр.....	232
Контрольні питання.....	234

Розділ XII. Правове регулювання використання та охорони рослинного світу	235
§ 1. Рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання.....	235
§ 2. Правове забезпечення використання рослинного світу.....	238

§ 3. Правова охорона рослинного світу.....	242
§ 4. Особливості правового регулювання використання та охорони зелених насаджень в населених пунктах.....	245
§ 5. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ.....	248
Контрольні питання.....	253

Розділ XIII. Правове регулювання використання та охорони лісів	254
§ 1. Загальна характеристика права лісокористування.....	254
§ 2. Правове регулювання використання лісових ресурсів.....	255
§ 3. Підстави виникнення та припинення користування лісами.....	260
§ 4. Правові заходи щодо відтворення, охорони та захисту лісів.....	262
§ 5. Юридична відповідальність за порушення лісового законодавства.....	266
Контрольні питання.....	268

Розділ XIV. Правове регулювання використання та охорони тваринного світу	270
§ 1. Тваринний світ як об'єкт правової охорони, відтворення і використання.....	270
§ 2. Суб'єкти, види і підстави права використання та охорони тваринного світу.....	272
§ 3. Правове регулювання полювання і мисливського господарства.....	276
§ 4. Правове регулювання рибальства і рибного господарства.....	281
§ 5. Правове регулювання інших видів спеціального використання тваринного світу.....	284
§ 6. Правова охорона тваринного світу. Червона книга України.....	285
§ 7. Відповідальність за порушення законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу.....	288
Контрольні питання.....	291

Розділ XV. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки населення та територій	293
§ 1. Поняття, суб'єкти та об'єкти екологічної безпеки.....	293
§ 2. Види екологічної безпеки.....	296
§ 3. Правові заходи щодо забезпечення вимог екологічної безпеки.....	298
§ 4. Правове забезпечення ризику в галузі екологічних правовідносин.....	303
§ 5. Юридична відповідальність за правопорушення в галузі забезпечення екологічної безпеки.....	305
§ 6. Поняття надзвичайних екологічних ситуацій, їх ознаки та класифікація.....	308

§ 7. Поняття і правовий режим зон НЕС	310
§ 8. Правові заходи щодо забезпечення захисту населення та територій, запобігання та ліквідації наслідків НЕС	313
Контрольні питання	315
Розділ XVI. Правове регулювання поводження з відходами	316
§ 1. Поняття та класифікація відходів як об'єкта правового регулювання	316
§ 2. Правовий режим поводження з відходами	320
§ 3. Законодавство Європейського Союзу в галузі поводження з відходами	328
§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства України про відходи	332
Контрольні питання	336
Розділ XVII. Правове регулювання охорони атмосферного повітря	337
§ 1. Атмосферне повітря як об'єкт правової охорони	337
§ 2. Поняття правової охорони атмосферного повітря	338
§ 3. Система правових заходів щодо охорони атмосферного повітря	339
§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря	352
Контрольні питання	358
Розділ XVIII. Правове забезпечення формування та функціонування екологічної мережі України	359
§ 1. Поняття та складові екологічної мережі України	359
§ 2. Загальна характеристика складових структурних елементів екологічної мережі України	361
Контрольні питання	370
Розділ XIX. Особливості використання і охорони об'єктів природно-заповідного фонду України	371
§ 1. Природно-заповідний фонд як ключовий елемент екологічної мережі України: поняття, склад і загальна характеристика	371
§ 2. Правовий режим використання та охорони територій і об'єктів природно-заповідного фонду України	376
§ 3. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд	384
Контрольні питання	386

Розділ XX. Правове регулювання використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон	387
§ 1. Поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон	387
§ 2. Правова охорона курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон	390
Контрольні питання	397
Розділ XXI. Міжнародно-правова охорона навколишнього природного середовища	398
§ 1. Загальні засади міжнародно-правової охорони навколишнього природного середовища	398
§ 2. Міжнародно-правова охорона Світового океану та внутрішніх вод	399
§ 3. Міжнародно-правова охорона флори і фауни	404
§ 4. Міжнародно-правова охорона атмосферного повітря, озонного шару та космічного простору	407
Контрольні питання	411
Список основної літератури	412
Алфавітно-предметний покажчик	418
Відомості про авторів	425

Навчальне видання

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Підручник

За редакцією професора *А. П. Гетьмана*

Редактор *А. В. Єфименко*
Коректор *Н. Ю. Шестьора*
Комп'ютерна верстка *О. І. Сенько*
Дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 23.04.2013.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 23,1. Ум. друк. арк. 27. Вид. № 840.
Тираж 2000 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено в друкарні СПДФО Білетченко
Тел. (057) 758-35-98