

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Н. Р. Кобецька

Екологічне право України

Навчальний посібник

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України

2-ге видання, перероблене і доповнене

Київ
Юрінком Інтер
2008

ББК 67.9(4УКР)307я73
К55

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
(лист № 1.4/18-Г-1400 від 26 грудня 2006 р.)*

*Рекомендовано вченою радою
Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 1 від 31 серпня 2006 р.)*

Рецензенти

Г. І. Балюк — доктор юридичних наук, професор;

Н. Р. Малишева — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України;

О. О. Погрібний — доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України, заслужений діяч науки і техніки України

Кобецька, Н. Р.

К55 Екологічне право України : навч. посіб. / Н.Р.Кобецька. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 352 с. — Бібліогр.: 330–344.

ISBN 978-966-667-328-5.

У посібнику висвітлено питання предмета, системи, джерел екологічного права, екологічних прав та обов'язків громадян України, права власності на природні ресурси та права природокористування, правових засад управління в галузі охорони довкілля, екологічної експертизи, юридичної відповідальності за порушення еколого-правових норм, режиму охорони та використання окремих природних об'єктів тощо.

Для студентів, аспірантів, наукових працівників, викладачів, працівників природоохоронних та правоохоронних органів, екологів і всіх, хто цікавиться питаннями екологічного права та охорони довкілля.

ББК 67.9(4УКР)307я73+67.307я73

Відтворення всієї книги чи якої-небудь її частини будь-якими засобами або в якій-небудь формі, у тому числі в Інтернеті, забороняється без письмового дозволу видавництва.

ISBN 978-966-667-328-5

© Кобецька Н. Р., 2008
© Юрінком Інтер, 2008

Зміст

Вступ	8
-------------	---

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1. Екологічне право як галузь права: загальна характеристика	11
§ 1. Взаємодія суспільства і природи. Розвиток діяльності по охороні навколишнього природного середовища	11
§ 2. Становлення екологічного права	14
§ 3. Поняття, предмет і методи екологічного права	18
§ 4. Система екологічного права. Співвідношення з іншими галузями права	23
§ 5. Об'єкти екологічного права	25
§ 6. Принципи екологічного права	30
§ 7. Система джерел екологічного права	34
<i>Контрольні запитання і завдання</i>	<i>36</i>
Розділ 2. Екологічні права та обов'язки громадян України	38
§ 1. Загальна характеристика системи екологічних прав та обов'язків громадян України	38
§ 2. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля	43
§ 3. Система інших екологічних прав громадян України	47
§ 4. Забезпечення та захист екологічних прав громадян України	54
<i>Контрольні запитання і завдання</i>	<i>56</i>
Розділ 3. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси	58
§ 1. Поняття та особливості права власності на природні об'єкти та їх ресурси	58
§ 2. Співвідношення конституційних та галузевих норм щодо власності на природні ресурси	61
§ 3. Загальна характеристика відносин власності	65
<i>Контрольні запитання і завдання</i>	<i>66</i>
Розділ 4. Право природокористування	68
§ 1. Поняття, суть, принципи права природокористування	68
§ 2. Класифікація права природокористування. Загальне і спеціальне природокористування	71

§ 3. Зміст відносин природокористування. Підстави виникнення і припинення відносин природокористування	74
<i>Контрольні запитання і завдання.</i>	75
Розділ 5. Правові засади управління в галузі охорони довкілля.	77
§ 1. Загальна характеристика управління в галузі охорони довкілля	77
§ 2. Система державних органів управління в галузі охорони довкілля	79
§ 3. Функції управління в галузі охорони довкілля.	86
3.1. Екологічне планування, прогнозування та програмування.	88
3.2. Екологічний моніторинг	89
3.3. Ведення кадастрів та обліку	90
3.4. Стандартизація та нормування	93
3.5. Екологічний контроль	96
3.6. Інші функції управління	100
§ 4. Участь громадськості в управлінні охороною довкілля	103
<i>Контрольні запитання і завдання.</i>	105
Розділ 6. Правове регулювання екологічної експертизи. ...	107
§ 1. Поняття, мета, види екологічної експертизи	107
§ 2. Порядок проведення екологічної експертизи	111
<i>Контрольні запитання і завдання.</i>	114
Розділ 7. Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища	116
§ 1. Суть та система економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища	116
§ 2. Характеристика елементів економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища.	118
<i>Контрольні запитання і завдання.</i>	124
Розділ 8. Юридична відповідальність за порушення еколого-правових норм	126
§ 1. Загальна характеристика юридичної відповідальності	126
§ 2. Екологічне правопорушення: поняття, особливості, склад	130
§ 3. Види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення	133
<i>Контрольні запитання і завдання.</i>	138

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ 9. Правовий режим використання та охорони земель	140
§ 1. Земля як об'єкт правової охорони і використання. Категорії земель	141
§ 2. Функції державного управління в галузі використання і охорони земель	148
§ 3. Охорона земель. Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства	153
<i>Контрольні запитання і завдання</i>	160
Розділ 10. Правовий режим використання та охорони надр	162
§ 1. Надра як об'єкт правової охорони і використання	162
§ 2. Право користування надрами: поняття, види, підстави виникнення і припинення, зміст	165
§ 3. Управління в галузі використання і охорони надр	173
§ 4. Заходи по охороні надр. Юридична відповідальність за порушення законодавства про надра	178
<i>Контрольні запитання і завдання</i>	180
Розділ 11. Правовий режим використання та охорони вод	182
§ 1. Води як об'єкт правової охорони і використання	182
§ 2. Характеристика відносин водокористування	185
§ 3. Функції державного управління в галузі використання і охорони вод	194
§ 4. Правова охорона водних об'єктів. Юридична відповідальність за порушення законодавства про води	200
<i>Контрольні запитання і завдання</i>	204
Розділ 12. Правовий режим використання і охорони лісів та інших об'єктів рослинного світу	206
§ 1. Ліс як об'єкт правової охорони і використання. Поділ лісів на групи. Рослинний світ як природний об'єкт та об'єкт правової охорони	206
§ 2. Право власності на ліси та право користування лісами	212
§ 3. Функції державного управління в галузі використання і охорони лісів	219

§ 4. Правова охорона рослинного світу. Заходи щодо відтворення, підвищення продуктивності, охорони та захисту лісів. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ та лісового законодавства	224
<i>Контрольні запитання і завдання.</i>	231
Розділ 13. Правовий режим використання та охорони тваринного світу	233
§ 1. Тваринний світ як об'єкт правової охорони і використання	233
§ 2. Використання об'єктів тваринного світу.	237
§ 3. Функції державного управління в галузі використання і охорони тваринного світу.	246
§ 4. Охорона тваринного світу. Юридична відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ.	251
<i>Контрольні запитання і завдання.</i>	257
Розділ 14. Правове регулювання охорони атмосферного повітря	259
§ 1. Особливості атмосферного повітря як об'єкта екологічного права та його правового режиму.	259
§ 2. Стандартизація та нормування в галузі охорони атмосферного повітря	263
§ 3. Система заходів охорони атмосферного повітря. Юридична відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря.	268
<i>Контрольні запитання і завдання.</i>	277
Розділ 15. Правовий режим екологічної мережі України	279
§ 1. Поняття, особливості, структурні елементи екологічної мережі України.	279
§ 2. Території та об'єкти природно-заповідного фонду України як складові екомережі	284
2.1. Поняття, склад, загальна характеристика правового режиму природно-заповідного фонду України.	284
2.2. Порядок організації, управління та контролю за додержанням правового режиму природно-заповідного фонду	287
2.3. Правовий режим окремих об'єктів і територій природно-заповідного фонду.	293
§ 3. Правовий режим лікувально-оздоровчих, курортних та рекреаційних зон	300

3.1. Поняття та особливості правового регулювання лікувально-оздоровчих та курортних зон	300
3.2. Рекреаційні зони, їх види та правовий режим	305
§ 4. Правовий режим інших складових екомережі	308
<i>Контрольні запитання і завдання</i>	311
Розділ 16. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій	313
§ 1. Поняття, ознаки і класифікація зон надзвичайних екологічних ситуацій	313
§ 2. Система заходів запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій	319
<i>Контрольні запитання і завдання</i>	329
Перелік основних законів та інших нормативно-правових актів до відповідних розділів посібника	330
Рекомендована література	343
Алфавітно-предметний покажчик	345

ВСТУП

Охорона навколишнього природного середовища від різного роду негативних впливів, забезпечення раціонального використання, збереження і відновлення природних об'єктів та ресурсів, охорона і захист екологічних прав та інтересів громадян нині є однією з основних функцій держави. Конституція України в ст. 16 закріпила: «Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави». Здійснюється така діяльність різноманітними способами, методами, в різних формах, які базуються насамперед на встановленні правового регулювання відповідного роду відносин. Правотворча діяльність держави, яка полягає у виданні законів та підзаконних нормативно-правових актів, що забезпечують регулювання відносин у сфері взаємодії суспільства і природи з метою збереження та відновлення довкілля, забезпечення екологічної безпеки, стала природною реакцією на забруднення природи, її деградацію. Зараз людство досягло такого рівня розвитку, коли практично будь-яка дія людини спричинює вплив на навколишнє природне середовище. Це зумовлює існування величезного масиву еколого-правових нормативних актів, які спрямовані на регулювання і охорону відносин у цій галузі.

Екологічне право регулює широке коло суспільних відносин, які виникають в процесі взаємодії природи і суспільства, і сприяє організації найбільш ефективного, раціонального використання і охорони природних ресурсів, забезпеченню екологічної безпеки, збереженню і покращанню довкілля як умови життєдіяльності людини. Основним джерелом цієї галузі виступає Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Закони України «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну експертизу» та ряд інших законів і підзаконних актів.

Застосування екологічного законодавства в умовах екологічної кризи, ринкової економіки є дуже складним завданням і одним з основних, відповідальних напрямів роботи державних органів. Без кваліфікованих спеціалістів у галузі охорони і використання

довкілля нам навряд чи справитися з екологічними проблемами. Підготовка юристів-екологів повинна стати одним з пріоритетних напрямів у природоохоронній діяльності держави на сучасному етапі. Важливо, щоб випускники вищих юридичних закладів володіли необхідними знаннями у галузі правової охорони довкілля в рамках сучасного екологічного права. Звичайно, далеко не всі студенти-юристи стануть юристами-екологами, однак сьогодні, працюючи в будь-якій галузі, часто виникає необхідність вирішення еколого-правових завдань та звернення до норм екологічного законодавства.

Навчальна дисципліна «Екологічне право» покликана забезпечити формування у студентів еколого-правового світогляду, еколого-правового мислення, закріплення необхідних юридичних знань з метою вирішення конкретних питань практичної діяльності щодо кваліфікації еколого-правових відносин, захисту екологічних прав людини, забезпечення екологічного правопорядку. В результаті вивчення даної дисципліни студенти повинні знати проблемні питання теорії, практики та законотворчості в сфері екологічних відносин, чинне екологічне законодавство, основні поняття і елементи правового механізму охорони довкілля, правовий режим охорони і раціонального використання окремих природних об'єктів, юридичні засоби захисту і забезпечення прав і інтересів громадян в галузі охорони навколишнього природного середовища; вміти порівнювати і аналізувати норми екологічного законодавства, тлумачити і застосовувати чинне екологічне законодавство, узагальнювати еколого-правову практику та робити відповідні висновки, давати юридичну кваліфікацію відносинам, що пов'язані з використанням і охороною довкілля та його елементів.

Зважаючи на величезний, мінливий масив еколого-правових актів, велику кількість бланкетних нормативних приписів завданням даного посібника стало в першу чергу здійснення узагальнення та систематичного тлумачення чинних еколого-правових норм з урахуванням теоретичних положень, розроблених провідними українськими науковими школами Києва, Харкова, Одеси, а також представниками російської еколого-правової теорії і представленими у навчальних підручниках та посібниках, монографіях, наукових статтях. Навчальний посібник покликаний дати глибше розуміння норм екологічного законодавства, системну характеристику механізмів їх реалізації, забезпечити правильний аналіз еколого-правових норм, їх тлумачення і застосування, розуміння їх теоретичного підґрунтя, а в кінцевому рахунку полегшити вивчення дисципліни.

Навчальний посібник включає Загальну та Особливу частини. У Загальній частині подаються теми: екологічне право як галузь права; екологічні права та обов'язки громадян України; право власності на природні об'єкти та їх ресурси; право природокористування; правові засади управління в галузі охорони довкілля; правове регулювання екологічної експертизи; економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища; юридична відповідальність за порушення еколого-правових норм. В Особливій частині представлені теми: правовий режим використання та охорони земель; правовий режим використання та охорони надр; правовий режим використання та охорони вод; правовий режим використання і охорони лісів та інших об'єктів рослинного світу; правове регулювання охорони атмосферного повітря; правовий режим використання та охорони тваринного світу; правовий режим екологічної мережі України; правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій.

До посібника не включено розділи, присвячені правому забезпеченню екологічної безпеки та міжнародно-правовому механізму охорони довкілля. Відносини по забезпеченню екологічної безпеки охоплюють величезне коло відносин, проявляються в різних галузях суспільної діяльності та обґрунтовано можуть становити самостійну складову екологічного права — право екологічної безпеки, комплексним дослідженням якої присвячені роботи проф. В. І. Андрейцева, а також представників його наукової школи. Питання міжнародно-правової охорони довкілля є невід'ємною складовою міжнародного публічного права, базуються на його засадах та розглядаються в окремих монографічних та навчальних виданнях наукових шкіл Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України та Львівського національного університету ім. Івана Франка.

У навчальному посібнику виклад положень екологічного законодавства при розгляді окремих питань здійснюється із зазначенням відповідних статей нормативно-правових актів України з посиланнями на джерела їх опублікування (за станом на 01.08.2008 р.). Крім того, в кінці посібника подано список рекомендованої літератури та перелік нормативно-правових актів, згрупований відповідно до його розділів.

У посібнику при посиланні на нормативно-правові акти назви центральних органів виконавчої влади відповідають їх назвам на час прийняття відповідних нормативно-правових актів.

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1. ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Анотація. У розділі розкриваються базові категорії екологічного права та дається загальна його характеристика як самостійної галузі права України. Зокрема, виділяються етапи розвитку природоохоронної діяльності та її правового регулювання; становлення екологічного права в СРСР та наукових досліджень в цій галузі; дається характеристика предмета екологічного права та структури відносин, що його складають, методів правового регулювання відповідної галузі; розкривається система екологічного права; аналізуються види об'єктів екологічного права: навколишнє природне середовище (довкілля), природні об'єкти та природні ресурси; формулюється система основних принципів екологічного права; подається структурована система джерел екологічного права.

Ключові поняття: джерела екологічного права; довкілля; екологічне право; екологічні відносини; екологія; методи правового регулювання екологічного права; навколишнє природне середовище; об'єкти екологічного права; предмет правового регулювання екологічного права; принципи екологічного права; природний об'єкт; природний ресурс; система екологічного права; форми охорони природи.

§ 1. Взаємодія суспільства і природи. Розвиток діяльності по охороні навколишнього природного середовища

Природа і суспільство як дві особливі системи перебувають у тісній взаємодії, взаємозв'язку. Людина є невід'ємною частиною природи, продуктом її еволюційного розвитку, виступаючи стосовно природи об'єктом її впливу і суб'єктом, який сам впливає на природу, споживає її, видозмінює. Існування людини, всього людського суспільства неможливе без взаємодії з при-

родою та без впливу на неї. Суспільство, яке відображає вищу форму руху матерії, може існувати і розвиватися тільки в оточенні природи і при умові постійної взаємодії з нею¹. Задовольняючи свої потреби, люди впливають на природу. В процесі виробничо-господарської діяльності людини частина природи вилучається, змінюючи свої форми. Одночасно відбуваються зміни в самій природі, часто негативні. При цьому суспільство впливає на природу свідомо, цілеспрямовано, на відміну від стихійного характеру впливів природи на стан суспільства. Зміна, знищення, деградація навколишнього природного середовища в кінцевому рахунку можуть призвести до загибелі самого людського суспільства.

У науковій літературі розглядають поняття *форм взаємодії суспільства і природи*. Зокрема, виділяють дві основні форми такої взаємодії: споживання природи, використання її для своїх потреб (*економічна форма*) та охорона, відновлення довкілля (*екологічна*)². Їх можна доповнити ще двома формами: *біологічною*, яка полягає в задоволенні людиною своїх фізичних, біологічних та інших фізіологічних потреб на засадах перебування в природному середовищі, та *духовною*, яка ґрунтується на культурному та естетичному сприйнятті природи³.

Великомасштабна діяльність людини по відношенню до природи призвела до стану екологічної кризи, при якому до межі загострилися суперечності між інтересами суспільства в споживанні і використанні природи і екологічними вимогами охорони довкілля. В розвинутих країнах вже давно б'ють на сполох з проводу екологічної кризи, що дедалі загострюється, причому не лише в окремій країні, але і в межах всієї планети. Її проявами є висока забрудненість повітря у великих містах, виснаження природних ресурсів, зниження родючості ґрунтів, погіршення здоров'я людей під впливом факторів середовища перебування. Серед глобальних проблем, як правило, називають зміну клімату, температурних характеристик в окремих регіонах пла-

¹ Колбасов О. С. Экология: политика – право. – М., 1976. – С. 9.

² Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В. В. Петрова. – М., 1988. – С. 6; Петров В. В. Экологическое право России: Учебник. – М., 1995. – С. 10.

³ Природноресурсовое право України: Навч. посібник / За ред. І. І. Каракаша. – К., 2005. – С. 7–8.

нети, загибель тропічних лісів — основних виробників кисню, підвищення рівня Світового океану, перевиробництво відходить та багато інших. Перетворена людиною природа негативно впливає на саму людину. Тому нині діяльність щодо охорони довкілля набуває пріоритетного значення для всіх держав і здійснюється, в тому числі, і за допомогою правових форм в рамках державної екологічної політики та міждержавного співробітництва в цій галузі.

Розвиток і становлення діяльності щодо охорони природи, її форм і проявів відбувалося протягом тривалого історичного періоду. Ідея охорони природи виникла ще в ХІХ ст. і розглядалась як захист пам'яток природи від знищення, пошкодження (*консервативна охорона*). Взагалі вперше на офіційному рівні термін «охорона природи» прозвучав у 1913 р. на нараді біологів у Швейцарії. У 30—40-і рр. ХХ ст. розвивається друга форма охорони навколишнього середовища — *раціональне використання природних ресурсів*. У 50—60-х рр. проблема раціонального використання природних ресурсів переростає в *захист, відновлення, оздоровлення навколишнього середовища* (третя форма охорони довкілля). На відміну від попередніх форм, де безпосереднім об'єктом охорони були природні об'єкти та їх ресурси, тут безпосереднім об'єктом захисту навколишнього природного середовища стає людина, її життя, здоров'я та генетичне майбутнє¹.

У 70-х рр. ХХ ст. до поняття «охорони природи» включалися наступні форми: раціональне природокористування, збереження в недоторканості заповідних територій, відновлення продуктивних сил природи².

З кінця 80-х рр. ХХ ст. до економічного та екологічного аспектів екологічної проблеми додається ще третій — соціальний, на підставі чого було виокремлено ще одну форму екологічної діяльності — *забезпечення екологічної безпеки*³, яка без сумніву заслуговує на увагу.

¹ Петров В. В. Экологическое право России: Учебник. — М., 1995. — С. 13.

² Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. — К., 1976. — С. 22—23.

³ Голыченко А. К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение / Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995—1998. — М., 1999. — С. 42—43.

У буквальному перекладі слово «екологія» означає вчення про дім, місце, де ти живеш. Уперше в науковий обіг це поняття ввів німецький вчений Геккель у 1866 р. Воно визначалось як вчення про взаємодію живих організмів з середовищем, в якому вони існують, і розглядалось вузько в рамках біології. Свою популярність термін «екологія» одержав недавно — в середині ХХ ст., коли надто загострилися відносини між природою і людиною.

Екологію в широкому розумінні можна визначити як вчення про взаємодію живих організмів, в тому числі людини, з навколишнім природним середовищем. На сьогодні розрізняють різні її види: біоекологія (в біології), геоєкологія (в географії), інженерна екологія (в геології), соціальна екологія (в соціології). Одним з її проявів є також правова екологія, зокрема екологічне право.

§ 2. Становлення екологічного права

Становлення правового регулювання охорони навколишнього природного середовища та екологічного права як галузі права відбувалося в кілька етапів.

Окремі аспекти використання природних ресурсів та охорони природи знаходили своє правове закріплення ще в «Руській Правді», законодавстві Російської імперії за часів Петра I та в подальших відомих історичних пам'ятках права. Однак слід зазначити, що у зв'язку з об'єктивними причинами (загостреність конфлікту «людина—природа», зацікавленість держави, що проявилась в прийнятті значної кількості законодавчих актів, які регулювали насамперед використання природних ресурсів, припадає на 60-і — 70-і рр. ХХ ст. В кінці 50-х — на початку 60-х рр. у всіх республіках СРСР були прийняті республіканські закони про охорону природи. В Українській РСР відповідний закон «Про охорону природи в Українській РСР» було прийнято 30 червня 1960 р. Щоправда помітної ролі в регулюванні охорони природи в той період ці закони не відіграли. Вони не містили ефективних природоохоронних заходів, нормативних обмежень, санкцій тощо. В 70-х рр. приймаються союзні основи законодавства, що регулюють окремі природні об'єкти, а саме Основи

земельного законодавства, водного, лісового, законодавства про надра, союзні закони про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання тваринного світу. В їх розвиток у союзних республіках були прийняті аналогічні кодекси і закони. Відповідно, до початку 70-х рр. у СРСР набув поширення диференційований підхід до регулювання використання та охорони природних об'єктів. У зв'язку з прийняттям окремих основ водного, земельного, лісового та іншого законодавства обстоювалась позиція про існування окремих галузей права: земельного, водного, надрового, лісового тощо.

Паралельно розвивається ідея комплексного підходу до регулювання відповідних відносин, яка базувалась на положенні про те, що всі природні об'єкти взаємопов'язані, їх використання та охорона не можлива окремо, без врахування інших. У літературі була запропонована ідея про виділення окремої галузі — *природноресурсового права*, що як самостійна навчальна дисципліна почала згодом вивчатися в юридичних вузах. Одночасно висловлюється думка про неможливість відокремлення і використання природних ресурсів від їх охорони і обстоюється існування двох взаємозв'язаних галузей: *природноресурсового і природоохоронного права*. У 80-х рр. в навчальних закладах починають читати навчальний курс «Природноресурсове право і правова охорона природи». У назвах курсів, підручників, навчальних посібників все частіше застосовується термін «правова охорона навколишнього (природного) середовища».

Питання про *екологічне право* як галузь права, його становлення вперше було порушено в юридичній літературі в 1976 р.¹. В кінці 80-х рр. в літературі була підтримана думка про можливість формування на базі природноресурсових галузей права і природоохоронного права «більш широкої правової спільності, яка охоплює всю сферу суспільно значимих відносин людини і навколишнього природного середовища» — екологічного права². В цей же час серед науковців продовжують точитись дискусії щодо назви цієї галузі («природноресурсове право і правова охорона природи», «природоохоронне право», «право навколиш-

¹ Колбасов О. С. Экология: политика — право. — М., 1976.

² Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В. В. Петрова. — М., 1988. — С. 30.

нього природного середовища» (традиційне для зарубіжного права), «екологічне право».) У 1987 р. в Московському держуніверситеті відбулося засідання «круглого столу» юристів-науковців-екологів щодо розробки концепції галузі екологічного права. В ході наукових дискусій вченими було обґрунтовано існування екологічного права як галузі права, визначено його предмет, особливості інші характеристики¹.

В Україні біля витоків екологічного права стояли такі відомі вчені-правознавці, як В. Л. Мунтян², Н. І. Титова³, Ю. С. Шемшученко⁴.

Кардинально новий за змістом та спрямованістю етап розвитку екологічного права почався після розпаду Радянського Союзу та переорієнтації всіх республік колишнього Союзу на нові пріоритети та цінності в організації правової та політичної систем. В Україні він напряду пов'язаний з прийняттям 25 червня 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»⁵. Тоді було закладено інтегрований, комплексний підхід до правового регулювання екологічних відносин, спрямований на забезпечення екологічної безпеки в цілому, визнання пріоритету життя і здоров'я людини, екологічних вимог, необхідність запровадження превентивного характеру заходів охорони природи. З 1991 р. і досі триває процес створення та вдосконалення системи екологічного законодавства України, що є основою розвитку та вдосконалення самої галузі екологічного права. При цьому в сучасній системі права України, як і інших держав, екологічне право без сумніву займає окреме, самостійне місце.

¹ *Круглый стол. Концепция экологического права // Вестник Московского университета. — Серия 11. Право. — 1987. — № 5. — С. 33–56.*

² *Мунтян В. Л. Правовая охрана природы Украинской РСР. — К., 1966; Він же. Правовые проблемы рационального природопользования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Харьков, 1975.*

³ *Титова Н. И. Правовая охрана природы Украинской РСР: Курс лекций для студ. юрид. фак-ту ун-ту. — Львів, 1965; Титова Н. И. Ответственность за нарушение законодательства об охране природы. — Львов, 1973.*

⁴ *Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. — К., 1976; Він же. Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (Проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — К., 1978.*

⁵ *Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.*

Однак наукові дискусії щодо розуміння предмета, змісту, об'єктів, назви відповідної галузі права не втрачають своєї гостроти і сьогодні.

В останні роки у зв'язку із зростанням ролі, значення, змістовного ускладнення нормативного обсягу регулювання відносин, пов'язаних з використанням окремих природних об'єктів, обґрунтовується виділення як самостійних природноресурсових відносин як предмета окремої комплексної галузі — природноресурсового права¹. Як зазначається в літературі, природноресурсові відносини не є ізольовані від інших видів. Природноресурсове право знаходиться у безпосередній взаємодії з екологічним правом. Разом з тим основною метою природокористування є забезпечення головним чином економічних потреб суспільства. А природоохоронна діяльність спрямована на забезпечення їх екологічних інтересів. Звідси беруть початок різні цілі правового регулювання природноресурсових і природоохоронних відносин.

Регулювання природноресурсових відносин, як правило, відбувається на засадах права власності і права спеціального природокористування. Правове регулювання екологічних відносин, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки, охорону природних ресурсів та їх компонентів і захист природного середовища, здійснюється незалежно від засад приналежності природних об'єктів і підстав природокористування². Детальне розмежування екологічного і природноресурсового права проводить Б. В. Єрофєєв, зазначаючи, однак, що об'єктивною необхідністю на сучасному етапі є якнайшвидше перетворення природноресурсового законодавства на екологічне³. І дійсно, природоохоронні вимоги повинні пронизувати норми, що регулюють природокористування, оскільки без цього процес охорони природи буде неможливий та неефективний, а подібні розмежування є доволі умовними.

Аналогічно є спроби розглядати екологічне право тільки як сукупність норм, що регулюють відносини в галузі охорони нав-

¹ Природноресурсове право України: Навч. посібник / За ред. І. І. Каракаша. — К., 2005; *Калинин И. Б.* Природоресурсное право. Основные положения. — Томск, 2000.

² Природноресурсове право України. — С. 15—16.

³ *Ерофеев Б. В.* Экологическое право России: Учебник. — М., 2005. — С. 44—47.

колишнього природного середовища (екологічні відносини) з метою попередження і усунення шкідливих хімічних, фізичних і біологічних впливів на нього, а також відносини з приводу забезпечення правового режиму особливо охоронюваних природних територій, використання і охорони тваринного світу. В даному випадку гірниче, водне, лісове право охоплюються як підгалузі земельного права і не регулюються в межах екологічного права. Однак нині з урахуванням побудови та змісту системи законодавства України, а також зважаючи на те, що, наприклад, відносини по захороненню відходів є теж певною мірою використанням природи та її об'єктів (зокрема, надр), такий підхід навряд чи є прийнятним.

Актуальним залишається питання і про назву галузі, яку, зокрема, пропонується перейменувати на «право навколишнього середовища», оскільки об'єктом правового регулювання даної галузі виступає не система знань про взаємодію суспільства і природи (тобто власне екологія), а природа, навколишнє природне середовище, і традиційно за основу найменування галузей береться предметна сфера відносин, об'єкт регулювання.

§ 3. Поняття, предмет і методи екологічного права

Основними критеріями виділення та відокремлення галузі права в теорії права традиційно вважається предмет і метод правового регулювання. Предметом правового регулювання є сукупність суспільних відносин, які регулюються правом¹. *Предметом правового регулювання екологічного права є екологічні відносини, тобто відносини, які складаються у сфері взаємодії людини (суспільства) і природи з приводу використання, охорони природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.*

Слід зауважити, що в науковій літературі немає єдності поглядів щодо визначення різновидів суспільних відносин, які складають предмет правового регулювання екологічного права та їх диференціації.

Ю. А. Вовк в структуру екологічних відносин включає: природоресурсові відносини (земельні, лісові, надрові, водні); від-

¹ Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Харків, 2002. — С. 256.

носини з приводу охорони і використання тваринного світу; відносини з приводу охорони атмосферного повітря; природоохоронні відносини (охорона заповідних, ландшафтних, курортних територій)¹. Щоправда цей підхід був характерний для початку 80-х років ХХ ст. і зараз він дуже вузький і спрощений.

О. І. Крассов, відстоюючи думку про самостійний характер екологічного права як галузі права, яка має особливий предмет свого правового регулювання і виключаючи з нього всі відносини, так чи інакше пов'язані з класичними формами природокористування, поділяє їх в залежності від характеру негативних впливів на природу, а саме:

— суспільні відносини з приводу хімічного впливу на природу;

— суспільні відносини з приводу фізичного впливу на природу;

— суспільні відносини з приводу негативних біологічних впливів на природу;

— суспільні відносини по забезпеченню режиму особливо охоронюваних природних територій;

— суспільні відносини по охороні і використанню тваринного світу².

В. К. Попов і Г. В. Анісімова диференціюють екологічні відносини за основними сферами діяльності людей в галузі навколишнього природного середовища на:

— відносини, що виникають з приводу приналежності природних об'єктів певним суб'єктам;

— відносини, що виникають у сфері експлуатації природних об'єктів;

— відносини, що виникають з приводу забезпечення екологічної безпеки доквілля, суспільства та громадян;

— відносини, що виникають в галузі відтворення і відновлення природних об'єктів;

— відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища³.

¹ *Вовк Ю. А.* Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. — Харьков, 1986. — С. 24.

² *Крассов О. И.* Экологическое право: Учебник. — М., 2001. — С. 39.

³ Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків, 2005. — С. 6.

На думку М. М. Брінчука, предмет сучасного російського права навколишнього середовища складають відносини:

- власності на природні об'єкти і ресурси;
- по природокористуванню;
- по охороні навколишнього середовища від різних форм деградації;
- по захисту екологічних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб¹.

Ю. С. Шемшученко в одному з останніх підручників з екологічного права України обґрунтовує, що визначальними для предмета екологічного права як комплексної галузі є такі 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.

На нашу думку, найбільш структурованою є класифікація предмета, запропонована В. І. Андрейцевим, який включає до предмета екологічного права:

1) природноресурсові відносини — з приводу використання окремих природних ресурсів, які в свою чергу поділяються на: а) земельні, б) водні, в) лісові, г) гірничі, д) фауністичні, е) по використанню атмосферного повітря;

2) охоронні відносини, що в свою чергу охоплюють: а) природоохоронні — по охороні довкілля в цілому, в галузі охорони окремих природних ресурсів і ландшафтів, в галузі охорони об'єктів і територій природно-заповідного фонду, в галузі охорони екосистем і комплексів, в галузі охорони природно-антропогенних ландшафтів, в галузі охорони оздоровчих і рекреаційних зон і територій; б) антропоохоронні — з приводу охорони життя і здоров'я людини від небезпечних антропогенних впливів, негативного впливу стихійних лих природи та природних явищ³.

¹ *Брінчук М. М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. — М., 1998. — С. 55.

² Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005. — С. 16.

³ *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак-тів вузів. — К., 1996. — С. 15.

Відмінність підходів до аналізу предмета екологічного права визначається складністю відносин, що ним охоплюються, і, по-суті, включають декілька видів відносно самостійних і одночасно взаємопов'язаних суспільних відносин у галузі взаємодії суспільства і природи. При цьому слід пам'ятати, що незважаючи на можливість класифікації екологічних відносин вони, як зазначає Ю. С. Шемшученко, є різноманітні за змістом, але наділені органічною єдністю, цілісністю, вони єдині¹.

Під методом правового регулювання розуміють сукупність засобів, прийомів, за допомогою яких право впливає на суспільні відносини².

У теорії права традиційно виділяють два основних методи правового регулювання: адміністративно-правовий (метод владного підпорядкування) і цивільно-правовий (метод рівності).

Із специфіки об'єктів правового регулювання екологічного права випливає, що найбільш прийнятним для цієї галузі є адміністративно-правовий метод, який дає можливість максимально забезпечити виконання екологічних приписів шляхом встановлення обов'язків, заборон, відповідальності тощо.

Разом з тим в екологічному праві застосовується і цивільно-правовий метод, зокрема, при регулюванні відносин власності на природні об'єкти, при сумісному використанні природних об'єктів, відшкодуванні завданої шкоди.

Також в екологічному праві сьогодні все частіше послуговуються економічним методом, тобто застосовують вплив на суб'єкта через його матеріальну зацікавленість в охороні довкілля (шляхом встановлення податкових пільг, дотацій тощо).

Особливим для екологічного права вважають також метод екологізації. Його застосування зумовлене специфікою предмета та об'єктів екологічного права і передбачає, що будь-яка діяльність, пов'язана з навколишнім середовищем, повинна здійснюватись з урахуванням законів природи і підпорядковуватись їм, що, в свою чергу, повинно відобразитись і в правовому регулюванні.

¹ Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. — К., 1989. — С. 65.

² Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Харків, 2002. — С. 256.

Отже, екологічне право використовує в сукупності різні методи правового регулювання за пріоритету імперативного (адміністративного, владного) методу.

Таким чином, екологічне право має специфічні для нього предмет і метод правового регулювання, на основі яких воно виділяється в окрему галузь права. Разом з тим дискусії викликає визначення місця екологічного права в загальній системі галузей права. Одні науковці відстоюють визначення екологічного права як комплексної галузі права, що охоплює комплекс пов'язаних між собою відносин по використанню і охороні земель, вод, лісів і т. д. З іншої сторони, сьогодні все більшого значення набуває визначення екологічного права як єдиної, самостійної, не комплексної галузі права, оскільки відносини, що складають його предмет, є єдині за змістом, однорідні, характеризуються своєю специфікою і не охоплюються предметом регулювання жодної іншої галузі права¹.

Отже, екологічне право є окремою самостійною галуззю права, що охоплює систему правових норм, які регулюють екологічні відносини у сфері взаємодії людини і природи з приводу раціонального використання, охорони, відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

У науковій літературі зазначено низку специфічних *рис, ознак екологічного права*, які відрізняють його від інших галузей права². Зокрема, серед них можна виділити наступні, які притаманні й екологічному праву України:

— відносна молодість і надзвичайна інтенсивність розвитку. Воно сформувалось в теперішньому своєму вигляді в останній чверті ХХ ст. і тепер екологічне законодавство України, що є його основою, нараховує десятки законів, сотні підзаконних нормативно-правових актів;

— специфічність термінології. Значна кількість термінів, якими оперує екологічне законодавство, а особливо відомчі підзаконні акти, мають природничо-наукове походження і розроблені в рамках біології, фізики, хімії;

¹ Детальніше див.: Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків, 2005. — С. 9—11.

² Дубовик О. Л., Кремер Л., Любе-Вольфф Г. Экологическое право: Учебник / Отв. ред. О. Л. Дубовик. — М., 2005. — С. 18—21.

— численність і різноманітність нормативного матеріалу, що, в першу чергу, зумовлено надзвичайною різноманітністю об'єктів регулювання та відносин, які з приводу них виникають;

— глобальний характер багатьох його приписів, що обумовлюється не стільки сучасними процесами глобалізації, а в основному специфікою навколишнього природного середовища та окремих його компонентів;

— виключна оновлюваність і новизна правових норм, що підкреслює високий ступінь його реагування на нові проблеми в галузі охорони довкілля, які виникають (інститути надзвичайних екологічних ситуацій, біобезпеки та інші);

— конфліктність, яка проявляється в першу чергу між екологічними і економічними пріоритетами, інтересами держави і індивідів, у міждержавних відносинах.

§ 4. Система екологічного права. Співвідношення з іншими галузями права

Система екологічного права — це відповідним чином структурно об'єднані елементи, що утворюють відповідну галузь права. Система екологічного права — досить складне правове утворення, що зумовлене складністю і об'ємністю відносин, які регулюються даною галуззю, характеризується своїми закономірностями та тенденціями розвитку і не є сталим, закостенілим утворенням. З розвитком екологічних відносин, законодавства в цій галузі система може видозмінюватись, наповнюватись новими змістовими елементами.

Елементами екологічного права як галузі права виступають підгалузі, інститути, підінститути та норми права, які в свою чергу об'єднані в Загальну, Особливу та Спеціальну частини.

Загальна частина екологічного права охоплює інститути, що містять найбільш важливі положення, які мають спільний характер для цієї галузі.

У Загальну частину входять такі інститути:

- право власності на природні ресурси;
- право природокористування;
- екологічні права та обов'язки громадян;
- правові механізми управління в галузі охорони довкілля;

- екологічна експертиза;
- економічний механізм у галузі охорони навколишнього природного середовища;

- правове забезпечення екологічної безпеки;
- юридична відповідальність в галузі охорони довкілля.

Особлива частина містить норми, які регулюють окремі види екологічних відносин з урахуванням специфіки окремих природних об'єктів.

В Особливу частину входять такі підгалузі та інститути:

- земельне право;
- надрове право;
- водне право;
- лісове право;
- фауністичне право;
- правова охорона атмосферного повітря;
- правовий режим екологічної мережі України, що охоплює правову охорону природно-заповідного фонду, а також правовий режим лікувальних, оздоровчих, рекреаційних зон та інших її складових;

- правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій.

Спеціальна частина екологічного права охоплює норми, що регулюють міжнародне співробітництво в галузі охорони довкілля.

У системі права України екологічне право існує не відособлено, а взаємодіє з іншими галузями права.

Екологічне і конституційне право. Конституційні норми закладають основи правової охорони довкілля. Конституційному праву належить провідна роль у системі галузей права, стосовно екологічного права теж.

Екологічне й адміністративне право. Зв'язок екологічного й адміністративного права проявляється, в першу чергу, в застосуванні однакових методів регулювання — імперативних. Адміністративно-правові акти, як правило, виступають підставою виникнення, припинення чи зміни еколого-правових відносин. Адміністративне право регулює порядок діяльності і компетенцію державних органів управління, в тому числі у сфері охорони довкілля. Разом з тим екологічне право на відміну від адміністративного права визначає зміст діяльності органів управління в сфері охорони природи, зміст функцій управління, зокрема такі особливі функції, як ведення кадастрів, моніторинг тощо.

Екологічне і цивільне право. Цивільне право визначає та регулює відносини власності, майнові права учасників відносин, виконує компенсаційну функцію у випадках відшкодування шкоди. Разом з тим відповідні відносини в екологічному праві мають свою специфіку, зокрема відносини власності, відшкодування шкоди тощо. В екологічному праві на відміну від цивільного переважає пріоритет публічних інтересів у сфері охорони навколишнього середовища.

Екологічне і земельне право. Ці галузі найбільш тісно пов'язані між собою, оскільки земля є одним з основних природних об'єктів. Разом з тим предметом земельного права є в першу чергу відносини щодо використання землі. Землеохоронні відносини, а також інші тісно пов'язані охоронні відносини щодо надр, лісів, вод є предметом екологічного права.

§ 5. Об'єкти екологічного права

Об'єкти екологічного права — це певні природні блага, умови, елементи, що підлягають регулюванню за допомогою норм екологічного права.

Основним загальним об'єктом екологічного права виступає «навколишнє природне середовище». Слід зазначити, що в науковій літературі і в законодавстві зустрічаються ряд суміжних, але не тотожних понять: природа, навколишнє середовище, навколишнє природне середовище, довкілля (вперше вжите в Конституції України 1996 р.).

Природа — це природне середовище у вузькому розумінні цього слова, об'єктивна реальність, що існує незалежно від свідомості людини як наслідок еволюційного розвитку матеріального світу і складається з природних екологічних систем. Іншими словами, «це сукупність об'єктів і систем матеріального світу в їх природному стані, що не є продуктом трудової діяльності людини»¹. При цьому в літературі традиційно зазначається, що в сучасний період це поняття застаріло і практично витіснено поняттям «навколишнє середовище».

¹ Красилов В. А. Охрана природы: принципы, проблемы, приоритеты. — М., 1997. — С. 4.

З іншого боку, поняття «навколишнє середовище» ототожнюється з поняттями «природа» та «навколишнє природне середовище» і вказується на можливість їх застосування в екологічному праві як синонімів. Ще в 80-х рр. ХХ ст. в літературі зазначалось, що поняття «навколишнє природне середовище» вживається виключно, щоб підкреслити віднесення поняття «навколишнє середовище» саме до природи, що навколишнє природне середовище — це поняття, яке позначає проміжний стан природи перед перетворенням її в навколишнє середовище¹. Нині констатується, що аналіз законодавства в історичному аспекті переконує, що в екологічному праві поняття «природа» і «навколишнє середовище» тотожні. Навколишнє середовище може бути визначене як навколишнє природне середовище (природа), тобто сукупність природних комплексів, природних об'єктів і природних ресурсів, включаючи атмосферне повітря, води, землю, ґрунти, надра, тваринний і рослинний світ, а також клімат і навкоземний космічний простір, в їх взаємодії та взаємозв'язку².

В останні роки в російському та міжнародному праві основним інтегрованим об'єктом екологічного права називається «*навколишнє середовище*». При цьому в зарубіжному законодавстві «навколишнє середовище» як об'єкт правової охорони містить ще й окремі елементи соціального середовища. Так, Модельний закон про охорону навколишнього середовища, підготовлений під егідою Ради Європи і прийнятий нею в 1994 р., в зміст поняття «навколишнє середовище» поряд з природними ресурсами включає цінності, які формують створене людиною навколишнє середовище, а також якість життя і умов тією мірою, в якій вони можуть мати вплив на благополуччя і здоров'я людини. В новому Федеральному законі Росії від 10.01.2002 р., «Про охорону навколишнього середовища»³ об'єктом регулювання виступає навколишнє середовище (за прикладом зарубіжних країн), зміст якого значно розширений. Воно охоплює не тільки компоненти природного середовища й природні об'єкти, а й природно-антропогенні (природні об'єкти змінені в результаті гос-

¹ Колбасов О. С. Экология: политика — право. — М.: Наука, 1976. — С. 17—19.

² Бринчук М. М. Экологическое право: Учебник. — М.: Юрист, 2004. — С. 58.

³ СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

подарської та іншої діяльності чи створені людиною і наділені властивостями природних об'єктів) і антропогенні (створені людиною для забезпечення соціальних потреб і не наділені властивостями природних об'єктів) об'єкти.

Такий підхід докорінним чином змінює уявлення про навколишнє середовище та його охорону в рамках екологічного права. Його критикують в російській науковій літературі. Зокрема зазначається наявність інших понять — «середовище перебування», «середовище життєдіяльності», які є ширшими в порівнянні з поняттям «навколишнє середовище» і включають поряд з елементами природного середовища і соціальні об'єкти.

Найпростіше співвідношення понять навколишнього середовища і навколишнього природного середовища характеризується як загальне і родове. Навколишнє середовище в широкому розумінні — це частина середовища, яка перетворена в процесі діяльності людини, і охоплює також виробниче, побутове, соціальне середовище. Навколишнє природне середовище — сукупність всіх природних умов, у тому числі перетворених, змінених у процесі виробничо-господарської діяльності людини, в яких відбувається життєдіяльність людини. Зокрема, в ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» *навколишнє природне середовище* визначається як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів.

Щодо поняття «довкілля», то в буквальному розумінні воно похідне від слова «довкола» і означає те, що навкруги, що оточує людину і відповідно може включати як об'єкти довколишнього природного, так і виробничого, побутового, антропогенного походження. Як тотожні поняття «довкілля» і «навколишнє природне середовище» можуть розглядатись у випадку, коли довкілля виступає як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів та ідентифікується з навколишнім природним середовищем (тобто саме в екологічних правовідносинах).

Згідно з ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до об'єктів правової охорони належать:

— природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і такі, що не використовуються в народному господарстві в да-

ний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ);

– ландшафти та інші природні комплекси.

При цьому в системі об'єктів екологічного права традиційно розрізняють поняття «природний об'єкт» і «природний ресурс».

Природний об'єкт є певною мірою умовним правовим поняттям, яке дає можливість індивідуалізувати певну частину природного середовища, щоб визнати її об'єктом екологічного права. Це завершений екологічний комплекс з властивими йому функціями, який нерозривно пов'язаний і взаємодіє з іншими елементами довкілля. Поняття «природний об'єкт» порівнюють з поняттям «особа» в цивільному праві або «річчю». Це свого роду абстракція, що відображає будь-яку індивідуальну (офіційно виділену) частину природної речовини¹.

При цьому, щоб бути об'єктом екологічного права, природний об'єкт повинен відповідати таким ознакам, які були тривалий час своєрідними стандартами при характеристиці природних об'єктів:

1) природне походження (хоча допускається і застосування людської праці, наприклад посадка дерев);

2) екологічний взаємозв'язок із навколишнім природним середовищем (повітря в закритих приміщеннях не є об'єктом екологічного права);

3) виконання функцій життєзабезпечення (ті природні компоненти, процеси, що суперечать інтересам людини, не входять до об'єктів екологічного права, наприклад землетруси, повені тощо)².

Однак розвиток науково-технічного прогресу та в цілому суспільних відносин привів до певних об'єктивних змін у визначенні об'єктів екологічного права та співвідношенні їх з власне природними об'єктами і поширення на них приписів екологічного права. Наприклад, Закон України «Про тваринний світ» в редакції 2001 р. відносить до об'єктів тваринного світу, на які поширюється дія цього Закону і відповідно природоохоронні приписи, тварин, які утримуються в неволі, а значить вилучені

¹ Колбасов О. С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 32.

² Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В. В. Петрова. – М., 1988. – С. 50.

з природного середовища. А як бути з генетично модифікованими організмами, регулювання відносин щодо яких оформлено в прийнятому за основу проекті Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні а практичному використанні генетично модифікованих організмів»? Вони, зрозуміло, не відповідають ознаці природного походження. Це зумовлює необхідність зміни в сторону кількісного та якісного розширення об'єктного складу екологічних відносин.

Природні об'єкти можна поділяти на різні види, зокрема, на:

— диференційовані (води, ліси, надра, надра тощо) і комплексні (лікувальні зони, природно-заповідні території та інші). Останні ще називають природними комплексами і розглядають як сукупність взаємопов'язаних частин природних об'єктів, що знаходяться в межах певної території та виділяються з метою особливої охорони;

— власне природні (які збереглися від впливу людини в своєму первинному, природному стані, наприклад у межах природного заповідника) та видозмінені під впливом людини;

— природно-господарські (знаходяться в сфері господарського використання) та особливо охоронювані (закриті для господарського використання чи з обмеженим порядком використання).

Детальніше поняття кожного з них буде розглянуто в Особливій частині.

Природні ресурси — це певна сукупність запасів природних речовин, природної енергії чи певна корисна властивість природного об'єкта, які використовуються суспільством для задоволення своїх потреб (це джерело споживання людиною природи). Так, запаси деревини — природний ресурс, а ділянка лісу — природний об'єкт; природні енергетичні запаси води — природний ресурс, а річка — природний об'єкт, корисні копалини — природний ресурс, а надра — природний об'єкт.

Традиційним в еколого-правових нормах є застосування словосполучень «раціональне використання природних ресурсів» і «охорона природних об'єктів».

Крім наведених вище об'єктів екологічного права, додатковим об'єктом виступає *життя і здоров'я людини*, яка проживає і перебуває в тісному зв'язку з навколишнім природним середовищем та зазнає його безпосереднього впливу.

§ 6. Принципи екологічного права

Екологічне право як будь-яка галузь права формувалась, розвивалась і функціонує на базі певних основних засад, ідей, тобто принципів. Поняття «принципи права» розроблене теорією права і традиційно визначається як вихідні, керівні засади, відправні установки, положення, які визначають суть права і загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи¹.

Відповідно, *принципи екологічного права* — це основні, вихідні, положення, засади, на яких базується правове регулювання екологічних відносин.

У системі принципів екологічного права можна виділити такі.

1. Загальні принципи, на яких базується вся система права, — законності, невідворотності, відповідальності за протиправну поведінку тощо.

2. Спеціальні (галузеві), що стосуються і діють лише в рамках однієї галузі, зокрема, екологічного права.

3. Принципи підгалузей екологічного права (земельного, надрового, водного).

4. Принципи інститутів екологічного права (наприклад, принципи інституту екологічної безпеки).

Нормативне закріплення системи принципів охорони навколишнього природного середовища міститься в ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка виділяє наступні принципи:

а) пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів і лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;

б) гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;

в) запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

¹ Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Харків, 2002. — С. 193.

г) екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;

д) збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів;

е) науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища;

є) обов'язковість екологічної експертизи;

ж) гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду;

з) науково обгрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

и) безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;

і) стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів, компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

ї) вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;

й) поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;

к) вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва.

Слід також зауважити, що в Декларації по навколишньому середовищу і розвитку, прийнятій на конференції ООН в Ріо-де-Жанейро в 1992 р. сформульовано 27 соціально-екологічних принципів, що мають основоположне значення для всього міжнародного співтовариства і для кожної окремо взятої держави.

Серед основних спеціальних (галузевих) принципів екологічного права можна виділити наступні:

1) Принцип пріоритетності охорони життя і здоров'я людини.

Охорона природи — не самоціль. Її головне завдання полягає в реальному забезпеченні нормальних умов існування людини, безпечності довкілля, яке її оточує. Він впливає із загального пріоритету, проголошеного в ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» та знайшов відображення в багатьох актах екологічного законодавства.

2) Принцип оптимального поєднання екологічних і економічних інтересів суспільства.

Дотримання і забезпечення цього принципу покликане створити умови для вироблення реальних гарантій права людини на безпечне довкілля і, з іншої сторони, забезпечити розвиток економіки і виробництва.

Завдання полягає не в тому, щоб зупинити економіку, виробництво встановленням жорстких екологічних вимог, а щоб запровадити такі екологічні нормативи, які б забезпечували, з одного боку, нормальне функціонування промисловості, а з іншого — безпечні умови довкілля, безпеку людини.

3) Правове забезпечення раціонального та ефективного використання природних об'єктів.

Реалізація цього принципу пов'язана з необхідністю охорони і відтворення природних ресурсів та недопущення незворотних наслідків для природи. Раціональність полягає в тому, що кожен власник чи користувач зобов'язаний у процесі використання природних об'єктів додержуватись правових екологічних вимог, щоб не нашкодити довкіллю. Такими правовими вимогами є закріплені права та обов'язки природокористувачів, встановлені для них обмеження та заборони, а також ліміти в галузі природокористування. Економічна ефективність полягає в отриманні найвищих економічних показників при експлуатації природних ресурсів з найменшими затратами.

4) Запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища.

Діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища повинна бути спрямована, в першу чергу, на недопущення негативних впливів на нього, а не на відновлення, відшкодування вже заподіяної шкоди.

Найбільш ефективним механізмом у цьому плані є екологічна експертиза об'єктів, які планується ввести в експлуатацію. Щодо діючих об'єктів, то ефективними є перевірки діяльності підприємств на предмет дотримання екологічних вимог і негайне реагування на будь-які відхилення від екологічних норм.

5) Гласність і демократизм при прийнятті рішень, пов'язаних із впливом на довкілля.

Оскільки заподіяння шкоди безпосередньо впливає на людину, зачіпає її життя, здоров'я, інтереси, то її охороняти довкілля можна лише спільними зусиллями громадян.

Тому процедура громадської екологічної експертизи, обговорення проектів нормативно-правових актів з питань охорони довкілля, громадських слухань щодо безпеки виробничих об'єктів тощо, повинно стати обов'язковою практикою в діяльності держави по охороні природи. Зараз ці питання набувають все більшої актуальності і виходять на перший план, про що свідчить низка прийнятих актів як міжнародного, так і внутрідержавного характеру.

6) Забезпечення міжнародного співробітництва в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Негативні наслідки впливу суспільства на природу не обмежуються кордонами держави. Багато проблем охорони довкілля зачіпають інтереси всіх держав. Ігнорування екологічних вимог з боку однієї держави призводить до порушення інтересів не тільки сусідніх держав. Тому поряд із здійсненням заходів по охороні природи в національних рамках вимагається узгодження дій багатьох, а то і всіх держав.

Разом з тим окремі підгалузі та інститути екологічного права дотримуються також своїх спеціальних принципів, як наприклад, принципу поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва, характерного для земельних відносин; принципу збалансованості екологічних, економічних, медико-біологічних і соціальних інтересів та врахування громадської думки, що реалізується при проведенні екологічної експертизи тощо.

§ 7. Система джерел екологічного права

Поняття «джерела екологічного права» впливає із загального поняття «джерела права», виробленого теорією права. Джерелами права є форми, способи зовнішнього вираження і закріплення правових норм¹. В Україні домінуючим джерелом права є нормативно-правовий акт, а також ратифікований Україною міжнародно-правовий договір (угода).

Отже, джерелами екологічного права України є прийняті уповноваженими державними органами чи органами місцевого самоврядування нормативно-правові акти та ратифіковані міжнародно-правові договори, що регулюють екологічні відносини.

Нормативно-правові акти як джерела екологічного права України не є однорідними. Їх можна структурувати за юридичною силою, предметом регулювання, структурою, формою тощо. Зокрема, за юридичною силою в системі нормативно-правових актів України виділяють такі:

Конституцію України як основний закон держави. Вона закріплює основи суспільного ладу, загальні засади державної політики, в тому числі в галузі екології. Ключове значення для регулювання екологічних відносин мають безпосередньо статті 13, 14, 16, 50, 66 Конституції України та ряд інших статей загального характеру, що забезпечують основоположне регулювання суспільних відносин, у тому числі екологічного характеру.

Закони України. Особливістю законів як джерела екологічного права є високий ступінь кодифікації. Основну масу в системі екологічних законів становлять поресурсові кодекси — Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра, а також поресурсові закони — Закон України «Про охорону атмосферного повітря», Закон України «Про тваринний світ», Закон України «Про рослинний світ», Закон України «Про природно-заповідний фонд України». Ці законодавчі акти є основою відповідних підгалузей та інститутів екологічного права. Слід зазначити, що за своєю структурою вони багато в чому подібні (зокрема, включають загальні положення; управління в галузі використання і охорони

¹ Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Харків, 2002. — С. 293.

відповідного об'єкта; механізм і види використання; заходи охорони; юридичну відповідальність тощо). Разом з тим часто вони містять багато бланкетних норм, які не реалізовані у вигляді підзаконних актів або ж взагалі не мають механізмів реалізації тих чи інших положень.

Слід зауважити, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятий 25 червня 1991 р., є основним галузевим актом екологічного законодавства. В ньому знайшла втілення ідея комплексного підходу до регулювання природоохоронних відносин і саме з його прийняттям був започаткований новий етап становлення екологічного права України. Він містить головні принципові положення в галузі використання і охорони природних об'єктів та навколишнього природного середовища в цілому. Хоча він за структурою не є кодексом, але його можна віднести до комплексних, узагальнюючих нормативно-правових актів.

У системі законів як джерел екологічного права можна також виділити закони загального, інтегрованого характеру. Це, зокрема, Закон України «Про екологічну експертизу», Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» та ін. Друга група — названі вже поресурсові (спеціалізовані) закони і кодекси.

Підзаконні нормативно-правові акти, а саме:

1) постанови Верховної Ради України (наприклад, постанова Верховної Ради України від 29.10.1992 р. «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ і організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища», постанова Верховної Ради України від 5.03.1998 р. «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»);

2) постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля»);

3) укази і розпорядження Президента України (наприклад, Указ Президента України від 27.12.2005 р. «Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України»);

4) інструкції, накази міністерств, державних комітетів та інших органів центральної виконавчої влади. Це, в першу чергу, акти Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України), яке є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та гідрометеорологічної діяльності (наприклад, наказ Мінприроди України від 16.02.2005 р. «Про затвердження Інструкції про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України»), а також акти галузевих міністерств та державних комітетів — Державного комітету України по водному господарству, Державного комітету лісового господарства України та ін.;

5) рішення і розпорядження органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади.

Особливе місце серед джерел екологічного права займають *міжнародно-правові акти*, зокрема, міжнародні угоди за участю України. Згідно з Конституцією України і Законом України «Про міжнародні договори України» укладені і ратифіковані міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України. Серед них, наприклад, Конвенція ООН «Про охорону біологічного різноманіття», прийнята у 1992 р. в Ріо-де-Жанейро і ратифікована Україною 29.11.1994 р., Конвенція про водно-болотні угіддя, що підписана у 1971 р. в Рамсарі (Іран) і ратифікована 29.10.1996 р. Міжнародно-правовими угодами регулюються екологічні питання, що мають планетарний характер і не можуть ефективно регулюватись лише законодавством однієї чи декількох країн.

Значну роль в правовому регулюванні екологічних відносин має діяльність судів. Їх акти, хоча і не є офіційно джерелами права, однак узагальнення та роз'яснення Верховного суду України та Вищого господарського суду України забезпечують єдине, уніфіковане розуміння правових норм, сприяють правильному застосуванню їх на практиці.

Контрольні запитання і завдання

1. Які основні форми взаємодії суспільства і природи та форми охорони природи?

2. Яке на вашу думку соціальне призначення екологічного права та мета його вивчення?
3. Які суспільні відносини регулює екологічне право і яка їх структура?
4. У чому суть комплексного підходу до регулювання відносин по охороні і раціональному використанню природних ресурсів?
5. У системі яких екологічних відносин більш прийнятним є застосування адміністративно-правового методу регулювання, а в яких цивільно-правового?
6. Що виступає об'єктами екологічного права?
7. Дайте перелік основних диференційованих об'єктів екологічного права та ознайомтесь з їх визначеннями, що даються у відповідних поресурсових кодексах та законах.
8. У чому суть та відмінність понять «природний об'єкт» і «природний ресурс»?
9. Яке співвідношення екологічного і конституційного права, екологічного і адміністративного права, екологічного і цивільного права?
10. Яка система галузевих принципів екологічного права?
11. Як ви розумієте принцип оптимального поєднання екологічних і економічних інтересів суспільства?
12. Яка система джерел екологічного права?

Розділ 2. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Анотація. У розділі характеризується інститут екологічних прав та обов'язків громадян України. Визначені поняття, особливості, система екологічних прав і обов'язків громадян України; розкривається зміст основних конституційних екологічних прав; визначаються критерії безпечності довкілля при реалізації права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; виділяються способи одержання екологічної інформації; аналізуються особливості відшкодування шкоди, заподіяної життю і здоров'ю громадян через негативний вплив на довкілля; дається характеристика системи гарантій реалізації та способів захисту екологічних прав громадян.

Ключові поняття: гарантії екологічних прав; екологічна інформація; екологічні обов'язки; екологічні права; право доступу до екологічної інформації; право на безпечне для життя і здоров'я довкілля; право на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю через негативний вплив на довкілля.

§ 1. Загальна характеристика системи екологічних прав та обов'язків громадян України

Екологічні права становлять нову групу прав, які вперше були зафіксовані в Україні Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» у 1991 р.

Слід зазначити, що про ці права і в міжнародному масштабі почали говорити досить пізно. Традиційно міжнародним стандартом у галузі прав людини вважається Загальна декларація прав людини 1948 р. і Міжнародні пакти про економічні, соціальні, культурні права і про громадянські, політичні права 1966 р. Однак у жодному з цих актів не йде мова про екологічні права. В цьому є свої об'єктивні причини, пов'язані з тим, що в середині ХХ ст. проблеми охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки людини стояли не так гостро. Крім цього, Загальна декларація прав людини 1948 р. проголошує тільки основні права і свободи, мінімальний обсяг прав, якими повинна володіти кож-

на людина в економічній, політичній, культурній сферах життя. Нині актуальне значення набуває дальший розвиток, конкретизація міжнародних договорів з прав людини, розроблення в рамках ООН нових, більш високих стандартів.

Уперше на міжнародному рівні право жити в сприятливому навколишньому середовищі було зафіксоване в Декларації про навколишнє середовище, прийнятій на конференції ООН у Стокгольмі у 1972 р. У Декларації зазначено: «Людина має основне право на свободу, рівність і сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне і квітуче життя і несе головну відповідальність за охорону і покращання навколишнього середовища на благо теперішнього і майбутніх поколінь». Основні ідеї Стокгольмської Декларації знайшли відображення і в інших міжнародних актах, зокрема в Заключному акті наради з питань безпеки і співробітництва у Європі 1975 р.

У Декларації Конференції ООН по навколишньому середовищу і розвитку, яка відбувалась у 1992 р. в Ріо-де-Жанейро, було закріплено право «на здорове і плідне життя в гармонії з природою». Крім цього, в ній були сформульовані права на доступ до інформації про стан довкілля, участь у прийнятті рішень, доступ до правосуддя у сфері довкілля.

Останнім часом міжнародне співробітництво в цій галузі спрямоване на розроблення механізмів реалізації цих прав, а не тільки на їх декларування. В цьому плані особливо цінною є прийнята в червні 1998 р. на 4-й Пан-європейській конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» Конвенція про доступ до інформації і участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються охорони навколишнього середовища (так звана Орхуська конвенція). Орхуська конвенція є новим важливим механізмом розвитку демократії та прав людини. Преамбула конвенції пов'язує охорону навколишнього природного середовища з правами людини, піднімає екологічні права до рівня інших фундаментальних прав людини¹.

Як зазначалося, в українському законодавстві екологічні права вперше розгорнутою системою були закріплені в ст. 9 Закону

¹ Орхуская конвенция: руководство по осуществлению. — ООН, Нью-Йорк, Женева. — 2000.

України «Про охорону навколишнього природного середовища». Нині ця система охоплює права на:

а) безпечне для життя та здоров'я людини навколишнє природне середовище;

б) участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань;

в) участь в розробленні та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;

г) здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів;

д) об'єднання в громадські природоохоронні формування;

е) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації за винятком обмежень, встановлених законом;

є) участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи;

ж) одержання екологічної освіти;

з) подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище;

и) оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом.

Також уперше в новій Конституції України основні з цих прав набули конституційного характеру. Так, ст. 50 Конституції встановила: «Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

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.»

До *особливостей системи екологічних прав* громадян можна віднести наступне:

По-перше, екологічні права спрямовані на задоволення екологічних потреб і забезпечують реалізацію екологічних інтересів. Це основна особливість екологічних прав громадян, яка вказує на суть, призначення цієї категорії прав.

По-друге, центральною ланкою, основою системи екологічних прав є право громадян на безпечне довкілля. Система екологічних прав громадян складається на базі цього права. Воно і є метою їх реалізації.

По-третє, пріоритет екологічних прав громадян у загальній системі прав людини і громадянина, в першу чергу пріоритет права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Виходячи з інтересів забезпечення безпеки навколишнього природного середовища допускається обмеження низки інших прав, в тому числі і прав природокористування.

По-четверте, забезпечення екологічних прав громадян є центральною і кінцевою метою екологічної політики держави. Вони визначають зміст і спрямованість діяльності держави в екологічній галузі.

По-п'яте, система екологічних прав громадян України, їх механізми реалізації перебувають в стадії формування.

Екологічні права, як і будь-які суб'єктивні права особи, охоплюють низку можливостей (правомочностей).

Це, насамперед, можливість активних дій особи, яка полягає у задоволенні своїх потреб, реалізації своїх повноважень у сфері екології, перш за все, це можливість користуватися придатним для проживання середовищем як джерелом і місцем життєзабезпечення людини. Сюди входять також дії, спрямовані на охорону, відновлення довкілля, забезпечення відповідності стану навколишнього природного середовища встановленим екологічним стандартам (наприклад, участь у проведенні громадської екологічної експертизи, у здійсненні громадського екологічного контролю, в обговоренні законодавчих актів). При цьому це зовсім не означає перетворення права на обов'язок. Екологічні пра-

ва визначають міру можливої поведінки суб'єкта і від нього самого залежить, здійснювати їх чи ні.

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

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

Отже, екологічні права громадян України є самостійною групою прав у галузі екологічних відносин, що закріплені Конституцією України і Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» і становлять сукупні можливості поведінки громадян України у сфері приналежності, використання природного середовища, придатного для нормального існування людини, а також збереження, відтворення і покращання цього середовища¹.

Екологічним правам кореспондуються екологічні обов'язки.

На конституційному рівні екологічні обов'язки закріплені в ст. 66 Конституції України, яка встановлює: «Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки».

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадяни зобов'язані:

а) берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства згідно з вимогами законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

¹ *Кобецька Н. Р.* Екологічні права громадян України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1998. — С. 6—9.

б) здійснювати діяльність з додержанням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів;

в) не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів;

г) вносити плату за спеціальне використання природних ресурсів та штрафи за екологічні правопорушення;

д) компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище.

Разом з тим згідно з ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадяни зобов'язані виконувати й інші обов'язки у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до законодавства України. Такі обов'язки закріплені в поресурсових кодексах та законах і визначаються специфікою окремих природних ресурсів, їх режимом використання та охорони.

На відміну від екологічних прав *екологічні обов'язки — це закріплена в законі необхідність певної поведінки громадян у галузі охорони, раціонального використання і відновлення довкілля.*

§ 2. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля

Базовим у системі екологічних прав є право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Це право означає, насамперед, можливість проживати в такому навколишньому природному середовищі, що не спричиняє шкоди здоров'ю, можливість користуватись природними благами (дихати чистим повітрям, пити чисту воду тощо).

Слід зауважити, що наше законодавство застосовує термін «безпечне довкілля» на відміну від російського законодавства, в якому передбачено право на сприятливе навколишнє природне середовище. Визначення змісту поняття «безпечне» має суттєве значення для реалізації і захисту цього права.

У статті 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»¹ дається визначення поняття «безпечні умови для людини»: це стан середови-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

ща життєдіяльності, при якому відсутня небезпека шкідливого впливу його факторів на людину.

Стосовно довкілля безпечним є такий його стан, який не впливає негативно на здоров'я людини і процеси функціонування живих організмів, в якому наявні хімічні, фізичні, біологічні та інші елементи, не порушують природного балансу зв'язку людини і довкілля, не перевищують встановлені законодавством норми безпеки. Детально ознаки безпечного для життя і здоров'я навколишнього природного середовища розкриті в літературі. Так, право на безпечне навколишнє природне середовище характеризується як інтегрована правова категорія, що синтезує в своїй основі ряд галузевих прав: а) право на стабільну екологічну обстановку; б) право на екологічне благополуччя; в) право на якісне, сприятливе, здорове навколишнє природне середовище; г) право на використання корисних властивостей природи для задоволення необхідних життєвозабезпечувальних фізіологічних і духовних потреб; д) право на охорону життя і здоров'я від несприятливих природних умов і природно-антропогенних факторів. Ознаками безпечного навколишнього природного середовища є стабільність здорового навколишнього середовища, його якість та сприятливість¹. Але всі ці характеристики є оціночними і потребують конкретизації і визначення.

На практиці для забезпечення цього права важливо виробити чіткі критерії, на основі яких можна було б визначити безпечність чи небезпечність довкілля. Основні вимоги до якості довкілля зафіксовані в екологічних стандартах і нормативах. Сьогодні в Україні такими базовими критеріями є нормативи екологічної безпеки (нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі, гранично допустимі рівні шкідливих фізичних та біологічних впливів на нього). Перевищення цих нормативів і буде порушенням права на безпечне довкілля.

Однак традиційно в законодавчих актах передбачена конкретна юридична відповідальність за перевищення нормативів гранично допустимих викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин. Нормативи гранично допустимих викидів (скидів) забруднюючих речовин — це вели-

¹ *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій. — К., 1996. — С. 35–37.

чина, що відображає граничну кількість забруднюючих речовин, які дозволяється скидати в навколишнє середовище в одиницю часу з даного джерела викидів (скидів). Логічний ланцюг взаємозв'язку гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі і гранично допустимих викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин можна побудувати таким чином. Шкода, яка заподіюється природі і здоров'ю людини, є наслідком перевищення гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин в навколишньому природному середовищі. Перевищення гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі — наслідок перевищення гранично допустимих викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин певним об'єктом. Цей об'єкт і є джерелом негативного впливу і порушником права на безпечне довкілля.

Однак, звичайно, практика не завжди вписується в логічні схеми. Як бути, коли підприємствами не перевищуються ліміти викидів шкідливих речовин, але через різноманітні хімічні і фізичні ефекти їх поєднання призводить до заподіяння шкоди людині? Крім того, екологічні нормативи не повністю задовольняють вимоги практики. Велика кількість хімічних речовин опиняється поза регулюванням. Існуюча практика визначення нормативів для різних природних об'єктів окремо не враховує комплексну дію шкідливих речовин, які виходять з різних об'єктів, їх поєднання і утворення нових шкідливих сполук тощо. Значною проблемою нормування є необхідність відповідності нормативів не лише потребам забезпечення здоров'я людини, а й врахування ступеня негативного впливу на тваринний і рослинний світ. Розроблення екологічних нормативів — справа біологів, фізиків, хіміків, екологів і інших спеціалістів. Звичайно, це досить тривалий і складний процес, який вимагає великого обсягу наукових даних і практичних затрат, але це єдиний шлях визначення меж дозволеної поведінки по відношенню до природи.

Право громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище відноситься до абсолютних прав і йому відповідає обов'язок держави і всіх інших осіб утримуватися від порушення цього права. Разом з тим держава, її органи,

всі інші юридичні і фізичні особи в процесі своєї діяльності, пов'язаної з впливом на довкілля, зобов'язані здійснювати комплекс заходів, спрямованих на дотримання відповідної якості навколишнього середовища, покращання його стану і т. п. Право на безпечне довкілля включає в себе можливість вимагати від інших суб'єктів (держави, її органів, підприємств, організацій, громадян) здійснювати дії, спрямовані на забезпечення належного стану навколишнього природного середовища, який не призведе до негативних змін в організмі людини (причому їх поведінка може бути як активною, так і пасивною, тобто проявлятися в утриманні від дій, що можуть негативно вплинути на природу і людину).

Стосовно держави, то до неї пред'являється вимога здійснення в основному активних дій у цій сфері, спрямованих фактично на забезпечення екологічної безпеки. На державу покладається, насамперед, обов'язок встановлення основних засад, принципів, правил і норм у сфері забезпечення екологічної безпеки. Сюди входить видання достатньої кількості досконалих нормативно-правових актів з цих питань, встановлення екологічних нормативів, стандартів і інших екологічних вимог. На державу покладається обов'язок ведення належного обліку природних об'єктів і унікальних природних територій, спостереження за їх станом, змінами. Важливим повноваженням держави є здійснення всіх форм екологічного контролю. Особлива увага має приділятися попереджувальним заходам, які спрямовані на недопущення в майбутньому можливих шкідливих впливів на довкілля, зокрема екологічній експертизі. Держава повинна чітко законодавчо визначити і застосовувати заходи примусу, юридичної відповідальності до осіб, винних у невиконанні екологічних вимог.

Крім цього, право на безпечне довкілля охоплює і можливість звертатися по захист порушеного права в суд. При цьому, як правило, порушення права на безпечне довкілля тягне за собою заподіяння шкоди здоров'ю громадян і відповідно поєднане з відшкодуванням цієї шкоди, тобто реалізацією права на відшкодування шкоди, заподіяної життю і здоров'ю громадян через негативний вплив на довкілля.

Отже, право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище — це закріплена законодавством і забезпе-

чувана державою можливість суб'єкта проживати в середовищі, яке не спричиняє шкоду здоров'ю, користуватись для задоволення своїх життєво необхідних фізичних і духовних потреб безпечними природними благами, вимагати від держави, а також інших фізичних і юридичних осіб виконання вимог екологічної безпеки, а у випадку їх порушення звертатись по захист порушеного права до компетентних органів.

Право на безпечне навколишнє природне середовище безпосередньо пов'язане з низкою інших прав, які фактично конкретизують його щодо тих чи інших сфер суспільних відносин та діяльності. Зокрема, в ст. 4 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» закріплено право громадян на безпечні для здоров'я і життя харчові продукти, питну воду, умови праці, навчання, виховання, побуту, відпочинку та навколишнє природне середовище, а ст. 3 Закону України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» передбачає: «Кожна людина, яка проживає або тимчасово перебуває на території України, має право на захист від впливу іонізуючого випромінювання. Це право забезпечується здійсненням комплексу заходів щодо запобігання впливу іонізуючого випромінювання на організм людини вище встановлених дозових меж опромінення, компенсацією за перевищення встановлених дозових меж опромінення та відшкодуванням шкоди, заподіяної внаслідок впливу іонізуючого випромінювання»¹.

§ 3. Система інших екологічних прав громадян України

Право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище є основою всієї системи екологічних прав. Поряд з ним ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює перелік інших прав, віднесених до категорії екологічних. Даючи їх системну характеристику, зробимо кілька загальних зауважень.

По-перше, окреме зауваження доцільно зробити щодо закріпленого в ст. 9 права на здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів. Включення його в систему

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 22. — Ст. 115.

екологічних прав виходячи з наявності в його змісті екологічних пріоритетів є до певної міри умовним. Його зміст надзвичайно багатогранний і містить велику кількість повноважень громадян, у ньому опосередковано виражені різноманітні потреби й інтереси (в першу чергу економічні, споживацькі). На нашу думку, слід розрізняти поняття «права громадян у галузі екологічних відносин» і поняття «екологічні права громадян». Права громадян в галузі екологічних відносин охоплюють всі передбачені законодавчими актами у сфері екології права громадян, усі надані їм повноваження, які так чи інакше пов'язані з навколишнім природним середовищем, природними ресурсами¹. Відповідно, права в галузі природокористування складають самостійну групу прав громадян, які разом з екологічними правами входять до загальної системи прав громадян у галузі екологічних відносин.

По-друге, більшість прав, закріплених ст. 9 Закону, мають комплексний характер, базуються на загальних правах, передбачених Конституцією та законодавством України і вказують на специфіку їх реалізації в екологічних відносинах. Поряд з основними екологічними інтересами і потребами в них опосередковано виражені і ряд інших інтересів громадян. Наприклад, окремі екологічні права діють на межі екологічних і політичних відносин (право на об'єднання в громадські природоохоронні формування, на участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, що можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища та внесення пропозицій до державних та господарських організацій, установ та організацій з цих питань та інші). Механізми їх реалізації відображені, як правило, в загальних законодавчих актах і лише в окремих випадках конкретизовані спеціальними нормативними актами (наприклад, Положенням про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затвердженим наказом Мінприроди України 18.12.2003 р.²).

По-третє, особливу групу в системі екологічних прав складають права, закріплені в пунктах «б», «в», «є» Закону, які пе-

¹ *Кобецька Н. Р.* Екологічні права громадян України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1998. — С. 6.

² Офіційний вісник України. — 2004. — № 6. — Ст. 357.

редбачають можливості участі громадян у забезпеченні охорони довкілля, в управлінні цією діяльністю, зачіпають сферу організаційних відносин і є основою окремого інституту: «участі громадськості в охороні довкілля» (детальніше вони будуть розглянуті в розділі 5).

По-четверте, за юридичним значенням екологічні права можна поділити на: а) конституційні; б) інші, передбачені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». До конституційних прав відноситься право на безпечне для життя і здоров'я довкілля; право на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних вимог; право вільного доступу до інформації про стан довкілля та її поширення. Конституційне закріплення названих прав вказує на їх важливість, непорушність і невідчужуваність, хоча і не робить менш значними інші екологічні права. Екологічні права, зафіксовані Конституцією України, є життєво важливими і найбільш соціально значущими для громадян. Реалізація цих прав має першочергове значення не лише для окремого громадянина, а й для всього суспільства, держави.

Право на екологічну інформацію (або право вільного доступу до інформації про стан довкілля чи на одержання повної, достовірної інформації про стан довкілля) в Україні закріплене в ст. 50 Конституції України, ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також відображене в багатьох інших актах екологічного законодавства (наприклад, у ст. 4 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», ст. 10 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», ст. 14 Закону України «Про відходи», ст. 5 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та ін.).

Особливу роль у створенні механізмів реалізації цього права відіграла Орхуська Конвенція про доступ до інформації і участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються охорони навколишнього середовища. У зв'язку з її прийняттям були внесені зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якими, насамперед, введено визначення поняття «екологічна інформація». Так, відповідно до ст. 25 Закону: «Інформація

про стан навколишнього природного середовища (*екологічна інформація*) — це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:

стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів — землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення;

біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозміннені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища;

джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей;

загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей;

екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;

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

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.»

Детальний порядок доступу до екологічної інформації визначений загальними законодавчими актами, такими як Закон України «Про інформацію»¹, Закон України «Про звернення громадян»², а також спеціальним Положенням про порядок надання екологічної інформації, затвердженим на виконання

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

² Там само. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

положень Орхуської конвенції наказом Мінприроди України 18.12.2003¹.

Яким ж чином можна реалізувати дане право? По-перше, доступ до інформації означає можливість самому збирати її шляхом спостережень, аналізу (наприклад, зміни кольору, вигляду води у річці).

По-друге, шляхом ознайомлення з офіційно поширюваною інформацією державними органами. Так, Верховною Радою України прийнята постанова «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля»², якою рекомендовано Кабінету Міністрів України забезпечити щорічне інформування населення через засоби масової інформації про 100 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, та щоквартальне інформування — про десять об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища на загальнодержавному рівні за минулий квартал; Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям забезпечити щоквартальне інформування населення через засоби масової інформації про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища; екологічно небезпечні аварії та надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, дії, які можуть застосовуватися громадянами для зменшення їх впливу на здоров'я людей та довкілля, а також про заходи, що вживаються для подолання і ліквідації наслідків таких аварій та надзвичайних ситуацій.

По-третє, через звернення громадян до відповідних органів з вимогою про надання інформації. Детальний порядок подання і розгляду запиту про надання екологічної інформації регулюється статтями 32–36 Закону України «Про екологічну інформацію», пунктами 3.2–3.9 Положення про порядок надання екологічної інформації, затвердженого наказом Мінприроди України 18.12.2003 р.

У випадку відмови у наданні інформації, наданні неповної, перекрученої інформації громадяни можуть звертатись в суд по

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 6. — Ст. 358.

² Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 72.

захист свого порушеного права, зобов'язувати в примусовому порядку надати інформацію, притягнути через суд винних осіб до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Право на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне довкілля, є одним з найбільш важливих способів захисту права на безпечне довкілля. Загальним нормативним актом, що регулює відносини, які виникають у зв'язку із заподіянням шкоди, є Цивільний кодекс України та низка інших нормативних актів. На жаль, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» містить лише кілька загальних норм, які регулюють питання відшкодування екологічної шкоди. Стаття 69 Закону, яка називається «Особливості застосування цивільної відповідальності», фактично говорить лише про те, що екологічна шкода підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі і що особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, відтворення нормального стану природних ресурсів. Більш детальні норми щодо відшкодування такої шкоди — відсутні.

Чинне законодавство не дає визначення шкоди здоров'ю громадян, викликаній негативним впливом на навколишнє природне середовище. Для того щоб відрізнити шкоду, заподіяну здоров'ю людей, від шкоди, що завдається довкіллю, природним об'єктам, тобто в прямому розумінні «екологічної», в науковій літературі її називають «екогенною» або «антропогенною» шкодою. Екогенна шкода виражається у смерті, хворобі, іншому розладі здоров'я, негативних змінах у генетичній програмі людини. Що стосується розміру і складу екогенної шкоди, то, на жаль, наше законодавство не містить жодних вказівок щодо цього. Своєрідність екогенної шкоди, що проявляється у високій латентності, віддаленості наслідків як у часі, так і в просторі, спричиняє проблеми у визначенні об'єму і оцінці немайнової шкоди. В майбутньому необхідно врегулювати відшкодування майнової та немайнової шкоди в цих випадках.

Що стосується розміру компенсації, то в ідеалі визначення його може здійснюватися за допомогою своєрідної шкали, яка пов'язувала б розмір шкоди з величиною забруднення, районними та іншими коефіцієнтами. Законодавча спроба такого визначення розміру шкоди здійснена в ст. 19 Закону України «Про

захист людини від впливу іонізуючих випромінювань», яка закріплює право на компенсацію за перевищення річної основної дозової межі опромінення і встановлює її в розмірі 1,2 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян за кожен мілізіверт перевищення встановленої допустимої межі опромінення. Підставою для виплати компенсації є зафіксований районним (міським) дозовим реєстром опромінення факт перевищення річної дозової межі.

Найбільш складним для практики є встановлення причинного зв'язку як необхідної умови для відшкодування шкоди. Він виражає зв'язок протиправної поведінки і шкоди, що настала, при якому протиправність є причиною, а шкода — наслідком. Заподіювач несе відповідальність тільки за ту шкоду, яка є наслідком його поведінки. Нерідко зв'язок поведінки з результатом є не безпосереднім, а опосередковується діями тих чи інших джерел, природними силами, сукупний результат важко розділити в залежності від причини його настання. Наприклад, у літературі зазначається, що навіть в умовах сильного забруднення довкілля наявні концентрації хімічних речовин у повітрі, воді, їжі не можуть одразу викликати патологічних змін в організмі для цього потрібен певний час (2—4 роки), протягом якого відбувається зниження захисних сил¹.

Для реалізації права на відшкодування шкоди необхідна наявність причинного зв'язку між пошкодженням здоров'я, забрудненням довкілля та причинного зв'язку між забрудненням і діяльністю забруднювачів — підприємств, установ, організацій, громадян. На практиці найбільш реальним є встановлення причинного зв'язку між фактом заподіяння шкоди і специфічними хворобами, дослідження біологічного механізму яких засвідчили спричинення їх певними негативними факторами впливу. Нормативна практика щодо цього вже існує. Зокрема наказом Мінохорони здоров'я від 17.05.1997 р. затверджені: Перелік хвороб, при яких може бути встановлений причинний зв'язок з дією іонізуючого випромінювання та інших шкідливих чинників у дорослого населення, яке постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, та Перелік хвороб і патологічних станів, ри-

¹ Шандала М. Г. Навколишнє середовище і охорона здоров'я населення. — К., 1979. — С. 28—29.

зик виникнення яких підвищується в результаті впливу на організм дитини іонізуючого випромінювання та інших шкідливих чинників внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС¹.

Аналіз причин заподіяння шкоди показує, що, як правило, вона є результатом дії кількох організацій і підприємств. У сфері відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян негативним впливом підприємств, установ на навколишнє середовище, практика солідарної відповідальності повинна бути особливо поширеною. Також суттєве значення має застосування в подібних випадках норм про відповідальність власників джерел підвищеної небезпеки, які зобов'язані відшкодувати шкоду, незалежно від вини в заподіянні шкоди.

§ 4. Забезпечення та захист екологічних прав громадян України

Належна реалізація екологічних прав неможлива без досконалих механізмів, які б передбачали детальні процедури їх здійснення, встановлювали обов'язки по забезпеченню наданих можливостей, закріплювали процедури захисту у випадках порушень.

У статті 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» перерахована *система гарантій забезпечення екологічних прав*, адже без них права перетворюються на декларацію. До них відносяться:

а) проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища;

б) обов'язок міністерств, відомств, 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 народногосподарських об'єктів;

в) участь громадських об'єднань та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища;

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 40.

г) здійснення державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

д) компенсацію в установленому 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.

У ній також встановлено, що діяльність, яка перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище та інших їх екологічних прав, підлягає припиненню в порядку, встановленому цим Законом та іншим законодавством України.

Кожна з цих гарантій передбачає систему конкретних заходів, багато з яких вже знайшли відображення в законодавстві і на практиці. Проте деякі з них ще законодавчо не врегульовані. Центральна проблема, пов'язана із забезпеченням охорони довкілля, — фінансування. Природоохоронні заходи потребують величезних матеріальних затрат. Дуже позитивним є закріплення в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» нового економічного механізму охорони природи, який теж спрямований на забезпечення екологічних прав, що правда він досить повільно вводиться в дію, саме у сфері фінансових, податкових відносин.

Викладені положення становлять загальні умови реалізації громадянами своїх екологічних прав. Кожне суб'єктивне екологічне право містить вимогу конкретних дій, які стосуються тієї чи іншої сторони діяльності. Але всі вони так чи інакше базуються на загальному обов'язку держави, юридичних і фізичних осіб щодо збереження і покращання довкілля.

У випадку виникнення перешкод у реалізації своїх прав, порушень зі сторони інших осіб громадяни можуть звернутися до захист своїх прав до відповідних компетентних суб'єктів. Традиційно розрізняють такі форми захисту прав, як судову, позасудову та самозахист. У їх системі все ж таки найбільш дієвою та ефективною є судова форма захисту. Як зазначено ст. 11 За-

кону України «Про охорону навколишнього природного середовища»: порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України.

Слід зауважити, що право на звернення до суду по захист свого порушеного права (право на доступ до правосуддя), будучи з одного боку самостійним правом, одночасно визначає механізми захисту інших екологічних прав. Спеціальне правове регулювання цих відносин міститься в Орхуській конвенції. Аналіз її положень та інших норм законодавства дозволяє виділити такі форми доступу до правосуддя при захисті екологічних прав:

— оскарження рішень, дій (бездіяльності) державних органів та інших суб'єктів, що порушують національне екологічне законодавство;

— позовна форма захисту, яка реалізується шляхом подання позовів про припинення небезпечної для середовища діяльності, відшкодування заподіяної шкоди тощо.

Захист прав громадян здійснюється судом шляхом передбачених законом способів, які забезпечують відновлення порушеного чи підтвердження оспорюваного права. Способи захисту екологічних прав впливають із загальних способів захисту цивільних прав, закріплених ст. 16 Цивільного кодексу України. Це може бути: визнання права, припинення дії, яка порушує право, зміна чи припинення правовідносин, відшкодування майнової чи немайнової шкоди, визнання недійсним рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування чи їх службових осіб та інші. Вибір конкретного способу залежить від особливостей права, що порушено, конкретних правовідносин, їх суб'єктного складу та повинен бути оптимальним та ефективним за його кінцевим результатом.

Контрольні запитання і завдання

1. Яка система екологічних прав та обов'язків громадян України закріплена сьогодні законодавством?
2. Які особливості системи екологічних прав та їх місце в системі прав людини і громадянина?

3. Проаналізуйте систему екологічних прав громадян. Які з них є самостійними, а які базуються на загальних, раніше встановлених правах?
4. Дайте порівняльний аналіз екологічних прав громадян (ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») і повноважень громадських природоохоронних об'єднань (ст. 21 Закону) і зробіть висновки про їх співвідношення.
5. Що є юридичними критеріями визначення безпеки (чи небезпеки) довкілля?
6. Що становить зміст екологічної інформації?
7. Ознайомтесь з положеннями Орхуської конвенції про доступ до інформації і участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998 р.) і встановіть, в яких випадках вона допускає можливість відмови зі сторони державних органів в наданні екологічної інформації.
8. Проаналізуйте порядок подання запиту про надання екологічної інформації, що визначений в Положенні про порядок надання екологічної інформації.
9. Які підстави для відшкодування шкоди, заподіяної життю і здоров'ю громадян внаслідок негативного впливу на довкілля?
10. Яка система гарантій забезпечення екологічних прав закріплена Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»?
11. Яка ваша думка про реалізацію екологічних прав? Ким і як вони гарантуються і забезпечуються?

Розділ 3. ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ ОБ'ЄКТИ ТА ЇХ РЕСУРСИ

Анотація. У розділі аналізуються поняття, особливості, зміст права власності на природні об'єкти та їх ресурси, розкриваються особливості природних об'єктів як об'єктів власності, проблеми реалізації права власності Українського народу, колізії регулювання форм власності в нормах Конституції України та галузевого законодавства, питання регулювання відносин власності стосовно кожного природного об'єкта.

Ключові поняття: зміст права власності; об'єкти права власності; право власності на атмосферне повітря; право власності на води; право власності на землю; право власності на ліси; право власності на надра; право власності на об'єкти тваринного світу; право власності на природні об'єкти; право власності на території природно-заповідного фонду; право власності Українського народу; суб'єкти права власності.

§ 1. Поняття та особливості права власності на природні об'єкти та їх ресурси

Інститут права власності детально досліджується в юридичній науці і є традиційним для правової системи. Право власності на природні ресурси повністю базується на загальному цивільно-правовому інституті права власності.

Взагалі власність — це економічна категорія, що вказує на приналежність певних матеріальних благ конкретному індивіду, визнання їх «своїми» на відміну від «чужих». В юридичному значенні власність розрізняють:

— в об'єктивному розумінні (як сукупність правових норм, що регулюють відносини з приводу володіння, користування і розпорядження майном);

— в суб'єктивному (як закріплена законом можливість суб'єктів володіти, користуватись, розпоряджатись належними йому об'єктами власності).

Відповідно, *право власності на природні об'єкти та їх ресурси в об'єктивному розумінні* — це система правових норм,

що регулюють відносини власності на природні об'єкти та їх ресурси;

право власності на природні об'єкти та їх ресурси в суб'єктивному розумінні — це врегульована нормами права можливість суб'єкта володіти, користуватись і розпоряджатись належними йому природними об'єктами та їх ресурсами.

Природні об'єкти як об'єкти права власності мають свою специфіку на відміну від будь-яких інших матеріальних цінностей і благ:

— вони є об'єктами природного походження і не створюються людською працею;

— природні ресурси не підлягають простому відтворенню в процесі виробництва як товар, частина з них взагалі є вичерпними і не відтворюваними;

— на відміну від товарно-матеріальних цінностей природні об'єкти не мають вартості, вони не є майном у власному розумінні;

— більшість природних об'єктів не можна перемістити в просторі, окремі з них навіть неможливо виокремити, обмежити, індивідуалізувати;

— природні об'єкти мають особливе значення для держави і суспільства в цілому тому, що вони є природною основою, базою функціонування людського суспільства і забезпечують саме його існування;

— всі природні об'єкти існують в нерозривному зв'язку між собою, з навколишнім природним середовищем, природними екосистемами, розвиваються за об'єктивними законами природи.

Ця специфіка обов'язково має бути врахована при визначенні режиму власності на природні об'єкти, при встановленні механізмів його реалізації, які забезпечують попередження негативних, а тим більше незворотних впливів на природу, здійснюються з урахуванням об'єктивних закономірностей існування екосистем.

Вихідні положення права власності на природні об'єкти закріплені в Конституції України, яка виділяє їх в системі всіх об'єктів власності, встановлюючи щодо них *особливий правовий режим власності Українського народу*. Відповідно до ст. 13 Конституції України — «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах терито-

рії України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону».

Такого режиму власності не передбачено для жодних інших об'єктів. Тому дослідження його суті, змісту привертає увагу багатьох вчених. Тим більше, що традиційним є визнання державної, приватної, комунальної і (як перехідна) колективної форм власності, а власність народу України не відноситься до названих форм і є специфічною щодо механізму реалізації. Дана конструкція стала своєрідною модифікацією існуючої в радянській період конструкції «права виключної власності Радянської держави», яка привела фактично до безмежного, безконтрольного володіння природними багатствами з боку державних чиновників при відсутності будь-якої їх відповідальності за свої дії. Конструкція «права власності Українського народу» як з точки зору переліку природних об'єктів власності, так і щодо реальних можливостей (а точніше неможливості) здійснення своїх повноважень народом, а також існуючих колізій з галузевим законодавством, не раз піддавалась справедливій критиці в юридичній літературі¹. Зазначалося також, що «про народ України як про власника землі можна вести мову лише в соціально-політичному аспекті. В юридичному ж розумінні навряд чи можна вважати народ власником зазначеного природного ресурсу»². Для певного «виправдання» подібного стану можна використати теоретичне твердження, висловлене в літературі, що конструкція «права власності народу України» передбачає не виключну власність народу, а лише встановлює абсолютні права народу, механізм реалізації яких може здійснюватись в різних правових формах, зокрема через поєднання державної і приватної форм власності. З іншої сторони, пропонується перейти від «виключної» власності до визнання природних об'єктів народним надбанням

¹ Природноресурсове право України: Навч. посібник / За ред. І. І. Каракаша. — К., 2005. — С. 63–68.

² Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Х., 1998. — С. 79.

із встановленням щодо них особливого режиму експлуатації¹. До речі, ст. 9 Конституції Російської Федерації встановлює, що земля та інші природні ресурси використовуються та охороняються в РФ як основа життя і діяльності народів, які проживають на відповідній території, а ч. 2 цієї статті закріплює можливість перебування природних ресурсів у приватній, державній, муніципальній та інших формах власності.

§ 2. Співвідношення конституційних та галузевих норм щодо власності на природні ресурси

Питання власності на природні об'єкти регулюється не лише конституційними нормами, тим більше що ст. 13 Конституції України не містить повного переліку природних об'єктів. Воно знайшло своє закріплення і в екологічному законодавстві, зокрема в чинних поресурсових кодексах і законах. При цьому в галузевих нормативно-правових актах конституційна конструкція «права власності Українського народу» не завжди відображена.

Право власності на землю. Стаття 13 Конституції України відносить землю до об'єктів власності Українського народу, а ст. 14 встановлює: «Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону». Детально відносини власності на землю закріплені в Земельному кодексі України². Відповідно до ч. 3 ст. 78 Земельного кодексу України: «Земля в Україні може перебувати в приватній, комунальній та державній власності». Суб'єктами права власності на землю ст. 80 Земельного кодексу визнає громадян та юридичних осіб, територіальні громади і державу.

Право власності на надра. Як і земля, за ст. 13 Конституції України, надра є об'єктами власності Українського народу. Стаття 4 Кодексу України про надра це підтверджує: «Надра є ви-

¹ Каракаш И. И. Народное достояние или право собственности на природные ресурсы. Материалы «круглого стола» // Юридический вестник. — 1997. — № 2; Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005. — С. 72.

² Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

ключною власністю народу України і надаються тільки у користування»¹.

Право власності на ліси та інші об'єкти рослинного світу. Стаття 13 Конституції України прямо не вказує на них як на власність Українського народу, хоча їх можна відносити до інших природних ресурсів, про які йдеться в цій статті. Відповідно до ст. 7 Лісового кодексу України² всі ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Одночасно ч. 3 ст. 7 вказує, що ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Зокрема, стосовно приватної власності на ліси в ст. 12 Лісового кодексу України визначено: «Громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування лісів згідно із законом. Громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені ними на набутих у власність у встановленому порядку земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь, без обмеження їх площі. Ліси, створені громадянами та юридичними особами на земельних ділянках, що належать їм на праві власності, перебувають у приватній власності цих громадян і юридичних осіб.» В комунальній власності перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що перебувають у державній або приватній власності (ст. 9), а в державній — всі ліси України, крім лісів, що знаходяться в комунальній або приватній власності (ст. 8).

У Законі України «Про рослинний світ»³ нічого не говориться про власність на його об'єкти.

Право власності на води. Стаття 13 Конституції України прямо не визначає власність Українського народу на води, а ст. 6 Водного кодексу України⁴ визнає води (водні об'єкти) виключною власністю народу України.

Стосовно вказаних об'єктів слід також звернути увагу на ряд норм Земельного кодексу України, які визначають право-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 36. — Ст. 340.

² Офіційний вісник України. — 2006. — № 11. — Ст. 691.

³ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 22—23. — Ст.198.

⁴ Там само. — 1995. — № 24. — Ст. 189.

вий режим надр, лісів та вод. Відповідно до ч. 2 ст. 56 Земельного кодексу України громадянам та юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватись у власність замкнені земельні ділянки лісового фонду загальною площею до 5 гектарів у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Відповідне положення знайшло своє відображення в новій редакції Лісового кодексу України з 2006 року. Однак ч. 2 ст. 59 Земельного кодексу України аналогічно допускає можливість передачі у власність замкнених природних водойм загальною площею до 3 гектарів, що не закріплено чинним Водним кодексом і правовий режим переданих у власність ділянок водойм не встановлений. Ще більш цікавим у цьому плані є положення частин 2 і 3 ст. 79 Земельного кодексу: «Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться. Право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд.»

Право власності на об'єкти тваринного світу. Стаття 13 Конституції України прямо не визначає власність Українського народу на ці об'єкти. Закон України «Про тваринний світ»¹ містить правові приписи, в яких закріплено, що об'єкти тваринного світу є об'єктами права власності Українського народу (ч. 2 ст. 5), та одночасно — об'єкти тваринного світу в Україні можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності (ч. 5 ст. 5).

Право власності на атмосферне повітря. Стаття 13 Конституції України однозначно включає атмосферне повітря до об'єктів власності Українського народу. Галузеве законодавство (а саме Закон України «Про охорону атмосферного повітря»²) не містить ніяких вказівок стосовно цього, що є абсолютно виправданим, оскільки привласнення атмосферного повітря, яке знаходиться в постійному русі, не підлягає виокремленню, індивідуалізації, об'єктивно неможливе.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 14. — Ст. 97.

² Там само. — 2001. — № 48. — Ст. 252.

Право власності на території та об'єкти природно-заповідного фонду та інші природні об'єкти екомережі. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»¹: «Території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є власністю Українського народу. Регіональні ландшафтні парки, зони — буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України.» Як зазначається в ст. 6 Закону України «Про екологічну мережу України»², включення територій та об'єктів до переліку територій та об'єктів екомережі не приводить до зміни форми власності і категорії земель на відповідні земельні ділянки та інші природні ресурси їх власника чи користувача.

Право власності на природні ресурси виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу. На відміну від конституційної норми про власність Українського народу на ці об'єкти згідно з загальноновизнаними нормами міжнародного права, що підтверджуються і внутрішнім законодавством України, Україна має не право власності, а суверенні права щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів (Конвенція ООН по морському праву 1982 р., ст. 4 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України»³).

Отже, в регулюванні відносин власності на природні об'єкти та їх ресурси законодавство України допускає суперечності, розбіжності, містить необґрунтовані сумнівні положення. На жаль, в такому важливому питанні як власність відсутня єдина науково обґрунтована концепція, яка має лягти в основу правового регулювання відповідних відносин і сприяти однозначності у визначенні правового режиму природних об'єктів, що без сумніву забезпечить їх раціональне використання та охорону.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 502.

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

³ Там само. — 1995. — № 21. — Ст. 152.

§ 3. Загальна характеристика відносин власності

Аналіз відносин власності на природні об'єкти та їх ресурси містить характеристику їх суб'єктів, об'єктів та змісту.

Суб'єкти права власності на природні об'єкти та їх ресурси. Первинним суб'єктом права власності згідно з Конституцією України є Український народ. Теоретично свої повноваження він може реалізувати шляхом вирішення відповідних питань на референдумі. Однак фактично, як і визначає сама Конституція від імені Українського народу, права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. При цьому органи державної влади виступають від імені держави як суб'єкта права державної власності відповідно до ст. 326 ЦК України, а органи місцевого самоврядування, створені територіальними громадами, здійснюють управління майном, що є у комунальній власності (ст. 327 ЦК України). В законодавстві, на жаль, не достатньо чітко розмежовані управлінські повноваження між центральними і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. Суб'єктами приватної власності за загальним правилом є фізичні та юридичні особи. Найбільш детально регулювання суб'єктного складу відносин власності здійснено в Земельному кодексі України стосовно земель (статті 80–86 Земельного кодексу України).

Об'єкти права власності. До об'єктів права власності належать природні об'єкти та їх ресурси, а саме:

— земля, а точніше земельна ділянка, тобто частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами (ст. 79 Земельного кодексу України). Розділ 3 Земельного кодексу дає переліки категорій земель, які можуть перебувати в державній, комунальній чи приватній власності;

— надра, які включаються в державний фонд надр (статті 4, 5 Кодексу України про надра). Частиною державного фонду надр є державний фонд родовищ корисних копалин. Для правового режиму корисних копалин має значення їх поділ на корисні копалини загальнодержавного та місцевого значення, притаманний і для інших природних ресурсів, про що детально буде сказано в Особливій частині;

— ліс. Відповідно до ст. 1 Лісового кодексу України всі ліси на території України становлять лісовий фонд України. Щоправда широке визначення лісу, яке дається в ст. 1 Лісового кодексу України і охоплює пов'язані з власне лісом (деревами та чагарниками) самостійні природні об'єкти — ґрунти, тварин, трав'яну рослинність, мікроорганізми, не зовсім підходить для визнання лісу в такому значенні єдиним об'єктом власності, оскільки названі окремі природні об'єкти є в той же час самостійними об'єктами власності. Об'єктами «лісової» власності є також лісові ресурси — деревина, технічна і лікарська сировина, кормові, харчові та інші продукти лісу;

— води (водні об'єкти), які в сукупності становлять водний фонд України (ст. 3 Водного кодексу України);

— об'єкти тваринного світу, визначення яких дається в ст. 3 Закону України «Про тваринний світ»;

— території та об'єкти природно-заповідного фонду, склад якого визначений в ст. 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» та інші природні об'єкти та комплекси.

Зміст права власності складають три правомочності: володіння, користування і розпорядження. Вони реалізуються і у відносинах власності на природні об'єкти. Однак у цьому випадку слід пам'ятати про особливості об'єктів власності, які зумовлюють певні екологічні обмеження при їх реалізації. Це, наприклад, недопустимість зміни цільового призначення використання природного об'єкта, можливість припинення права власності у випадку порушення екологічних вимог тощо. У найбільш повному обсязі вказані правомочності реалізуються органами державної влади при здійсненні права державної власності.

Контрольні запитання і завдання

1. Які особливості природних об'єктів як об'єктів власності, на відміну від інших матеріальних об'єктів власності?
2. Який режим власності встановлений Конституцією України щодо природних об'єктів?
3. Дайте теоретичний аналіз конструкції «права власності Українського народу». Яка ваша думка щодо механізму реалізації відповідного конституційного положення?

4. Які колізії присутні в законодавстві щодо регулювання власності на окремі природні об'єкти?
5. Які природні об'єкти відповідно до законодавства України можуть перебувати в приватній власності?
6. Розкрийте зміст права власності на природні об'єкти та їх ресурси.
7. Дайте узагальнену характеристику елементів відносин власності на природні об'єкти та їх ресурси.
8. Дайте перелік суб'єктів права власності на природні ресурси стосовно кожної з можливих форм власності.
9. Проаналізуйте положення поресурсових кодексів та законів і визначте екологічні обмеження щодо реалізації права власності, які в них закріплені.

Розділ 4. ПРАВО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Анотація. Розділ присвячений аналізу інституту природокористування. В ньому визначається поняття права природокористування, співвідношення понять «використання природних ресурсів» і «користування природними ресурсами»; характеризуються принципи права природокористування; подається класифікація права природокористування та розмежовуються ознаки загального та спеціального природокористування; дається перелік прав та обов'язків природокористувачів, підстав виникнення і припинення відносин природокористування.

Ключові поняття: загальне природокористування; обов'язки природокористувачів; права природокористувачів; право природокористування; принципи права природокористування; спеціальне природокористування.

§ 1. Поняття, суть, принципи права природокористування

Право природокористування — один із базових, традиційних інститутів екологічного права, який був предметом детального наукового аналізу в радянський період як щодо окремих природних об'єктів, так і в комплексі¹. Сьогодні в його змісті з'явилися нові аспекти, що зумовлені змінами в політичній, економічній та правовій системах української держави. Це розширення кола суб'єктів природокористування, поява нових форм природокористування, зокрема орендної, реалізація принципу платності тощо.

Право природокористування розрізняють в різних значеннях: — як *об'єктивне право — тобто правовий інститут — сукупність правових норм, що регулюють відносини з приводу експлуатації, використання корисних властивостей природних об'єктів, порядку, умов надання, експлуатації та припинення викорис-*

¹ Право природопользования в СССР. — М., 1990; *Башмаков Г. С.* Право пользования недрами в СССР. — М., 1974; *Колбасов О. С.* Теоретические основы права пользования водами в СССР. — М., 1972; *Крассов О. И.* Право лесопользования в СССР. — М., 1974.

тання природних об'єктів. Він охоплює норми, що регулюють використання окремих, диференційованих природних об'єктів, правове регулювання яких теж встановлене окремими самостійними законодавчими актами і за своїм змістом має комплексний характер;

— як суб'єктивне право — можливість, що належить конкретному природокористувачу і спрямована на задоволення різноманітних інтересів і використання різних властивостей довкілля — економічних, екологічних, оздоровчих, естетичних тощо;

— як правовідносини — врегульовані нормами права суспільні відносини щодо використання корисних властивостей природних об'єктів, змістом яких є відповідні права та обов'язки природокористувачів.

У процесі використання природних об'єктів у першу чергу задовольняються економічні, споживацькі інтереси суспільства. Разом з тим процес використання людиною природи обов'язково повинен враховувати екологічні вимоги охорони природи, здійснюватись економічно, раціонально, не порушувати стану екологічної рівноваги. Відповідно, обов'язковою вимогою права природокористування є раціональний з екологічної точки зору характер природокористування, що в подальшому повинен бути закріплений в правових нормах, які регулюють процес природокористування.

В еколого-правових нормативних актах України застосовується два терміни: «використання» (розділ 3 Закону України «Про тваринний світ» називається «Використання об'єктів тваринного світу») і «користування» (розділ 3 Водного кодексу України — «Водокористування»). Аналіз змісту відповідних норм показує, що поняття «використання» за змістом є ширшим, адже можна говорити про право використовувати землю на умовах права власності на неї, а також на умовах оренди. Правовий інститут і суб'єктивне право природокористування, яке є похідним від права власності, за змістом охоплює тільки правомочність володіння і користування. Тому для позначення передбаченої нормами права можливості суб'єкта експлуатувати природний об'єкт з метою вилучення з нього корисних властивостей слід застосовувати термін «право природокористування». Під використанням природних об'єктів слід розуміти їх експлуатацію як на праві власності, так і на праві користування («використання

природних об'єктів на праві власності» і «використання природних об'єктів на праві користування»). Зважаючи на зміну в сучасних умовах правового регулювання відносин приналежності природних ресурсів і розширення кола суб'єктів права власності на природні ресурси, можливо зараз доцільним буде розширення змісту поняття і інституту природокористування, включаючи в нього правомочності по використанню природних ресурсів, які здійснюються суб'єктами, що володіють природними об'єктами на праві власності, і суб'єктами, яким природні об'єкти передані в користування.

Здійснення природокористування базується на певних основоположних засадах, ідеях, які лежать в основі правового регулювання цього інституту — *принципах права природокористування*.

До основних принципів права природокористування відносять наступні.

— Принцип похідного характеру права природокористування від права власності, який означає, що право природокористування може виникнути лише за згоди власника природного об'єкта. При цьому власник має право встановити обсяг і межі здійснення права природокористування, а у випадках порушення екологічного законодавства, умов договору припинити право природокористування.

— Принцип цільового використання природних об'єктів. Природний об'єкт надається в користування і повинен використовуватись лише у визначених цілях, що відображаються в рішеннях про надання їх у користування. Використання природного об'єкта не у відповідності з цільовим призначенням розглядається як правопорушення і є підставою для прийняття рішення про припинення права природокористування. Цей принцип є єдиним, він однаково відображений у земельному, водному, лісовому, надровому законодавстві.

— Принцип комплексного природокористування означає реалізацію одночасного використання декількох видів природних об'єктів і їх ресурсів, які взаємопов'язані і розміщені на визначеній території. Одночасно цей принцип має свій галузевий зміст, зокрема у водному законодавстві комплексність використання вод полягає у збалансованому і оптимальному використанні водного об'єкта для різноманітних потреб населення, промисловос-

ті, транспорту, у лісовому — у вимозі заготівлі живиці перед заготівлею деревини.

— Принцип раціонального і ефективного природокористування означає економне, екологічно обґрунтоване природокористування при оптимальному поєднанні економічних та екологічних інтересів суспільства.

— Принцип безоплатності загального та платності спеціального природокористування є відносно новим у законодавстві України, бо протягом радянського періоду як загальне, так і спеціальне природокористування було безоплатним. Безоплатність використання природних об'єктів не сприяла їх раціональному використанню. Тому сучасним законодавством реалізується перехід до безоплатності загального природокористування, тобто людина може використовувати природні ресурси безоплатно для реалізації природних прав та забезпечення своїх життєво необхідних потреб, і принципу платності природокористування для виробничо-господарських потреб.

— Принцип стабільності і стійкості права природокористування забезпечується пріоритетом надання природних об'єктів у безстрокове користування, хоча і є можливість надання об'єктів у короткострокове користування. Безстрокове чи довгострокове природокористування гарантує природокористувачу стабільне задоволення його матеріальних інтересів та сприяє економічному господарському використанню природного об'єкта.

§ 2. Класифікація права природокористування. Загальне і спеціальне природокористування

У науковій літературі і в законодавстві виділяють різні види права природокористування в залежності від різних підстав поділу.

За видами природних об'єктів, які використовуються, можна виділяти:

- право землекористування;
- право лісокористування;
- право водокористування;
- право користування надрами;

- право користування тваринним світом;
- право користування рослинним світом;
- право користування територіями і об'єктами природно-заповідного фонду.

Усі природні об'єкти знаходяться в тісному взаємозв'язку, і відповідно ці види природокористування теж взаємопов'язані. При цьому кожен з названих видів природокористування має свої різновиди, закріплені в галузевому законодавстві і які виділяють за цільовим призначенням об'єктів (наприклад, право користування тваринним світом включає мисливство, рибальство та ін.).

За строками здійснення природокористування розрізняють:

- постійне (коли термін користування не визначений);
- тимчасове, яке, в свою чергу, поділяється на:
 - довгострокове (в залежності від виду об'єкта законодавство передбачає різні максимальні строки довгострокового користування — до 25 років для водокористування, лісокористування, до 50 років для користування надрами);
 - короткострокове (до 3 років для водокористування, лісокористування, до 5 років для користування надрами).

За підставами виникнення:

- первинне (похідне від права власності),
- вторинне (похідне від первинного користування).

Такий поділ характерний для водокористування і прямо передбачений ст. 42 Водного кодексу України.

За режимом користування:

а) спільне (користування визначеною частиною природного об'єкта одночасно кількома суб'єктами — забір води з річки);

б) відособлене (користування об'єктом, з боку одного, чітко визначеного користувача, — користування виділеною і відведеною в натурі земельною ділянкою).

Певною специфікою характеризується право користування природними об'єктами на умовах оренди. Його особливості полягають в тому, що оренда передбачена не для всіх природних об'єктів, вона містить специфіку в оплаті користування; більш чіткіше визначає права, обов'язки, відповідальність природокористувача, обмеження та інші умови користування. Природокористування на умовах оренди передбачене Земельним кодек-

сом України (ст. 93), Водним кодексом України (ст. 51), Лісовим кодексом України (ст. 18).

Основною є класифікація права природокористування на:

- загальне природокористування;
- спеціальне природокористування.

Загальне природокористування — це використання людиною природи з метою задоволення своїх життєво необхідних потреб (купання в річці, збирання в лісі грибів, ягід для власного споживання).

Спеціальне природокористування — виробничо-господарське використання природних об'єктів (видобування корисних копалин, рубка лісу) .

Ознаками (особливостями) загального природокористування є:

- метою природокористування виступає необхідність задоволення життєво необхідних, природних потреб людини;
- суб'єктами його здійснення виступають фізичні особи, громадяни;
- природні об'єкти не закріплюються за конкретними особами;
- для його здійснення не потрібно одержання спеціального дозволу від компетентних державних органів;
- безоплатний характер.

Ознаками (особливостями) спеціального природокористування є:

- метою природокористування є здійснення виробничо-господарської чи іншої спеціальної діяльності;
- суб'єкти природокористування — підприємства, організації, громадяни, наділені спеціальною екологічною правосуб'єктністю;
- закріплення відособленої частини об'єкта за окремою особою на праві користування чи оренди;
- необхідність отримання спеціального дозволу для використання природного об'єкта;
- оплатний характер.

Детальний аналіз конкретних видів природокористування буде представлений в Особливій частині при розгляді правового режиму окремих природних об'єктів.

§ 3. Зміст відносин природокористування. Підстави виникнення і припинення відносин природокористування

Змістом відносин природокористування є взаємні права та обов'язки природокористувачів. У системі прав та обов'язків природокористувачів можна виділяти загальні та спеціальні права та обов'язки.

Загальні права та обов'язки — це такі, що властиві всім суб'єктам природокористування незалежно від видів об'єктів.

Спеціальні права та обов'язки визначаються в залежності від природного об'єкта і належать користувачам тільки конкретного природного об'єкта (землі, надр, вод тощо).

Загальними правами природокористувачів є наступні:

- використовувати природні об'єкти відповідно до їх цільового призначення;
- експлуатувати корисні властивості природних ресурсів;
- передавати ресурси у вторинне користування на умовах, визначених законом;
- отримувати компенсацію за поліпшення якості природних ресурсів у разі їх вилучення;
- подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної користувачам.

Загальними обов'язками природокористувачів виступають наступні:

- забезпечувати цільове використання природних ресурсів;
- раціонально використовувати природні ресурси;
- здійснювати заходи по охороні природних об'єктів;
- своєчасно вносити плату за спеціальне природокористування;
- не порушувати прав інших природокористувачів;
- компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням і негативним впливом на природу.

Підставами виникнення відносин природокористування є відповідні юридичні факти. Для загального природокористування таким юридичним фактом є волевиявлення суб'єкта на основі чинної правової норми, яка передбачає і дозволяє здійснювати таке користування. Для спеціального природокористування потрібен певний юридичний склад (при цьому для кож-

ного окремого виду він має свою специфіку), який у загальному охоплює:

— волевиявлення суб'єкта (як правило, це подання письмового клопотання);

— отримання дозволу на спеціальне використання. Загальний порядок отримання таких дозволів регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. «Про Порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення»¹;

— прийняття рішення про передачу у користування конкретної частини природного об'єкта або укладення договору оренди;

— відведення частини цього об'єкта в натурі;

— при потребі отримання інших документів, зокрема погоджень з відповідними державними органами.

Підстави припинення права природокористування закріплені галузевим законодавством і є загальними для різних видів користування та спеціальними для окремих видів, в залежності від об'єктів.

Загальними підставами припинення права спеціального природокористування є наступні:

— закінчення строку користування;

— припинення діяльності юридичної особи чи смерть громадянина-користувача;

— добровільна відмова від користування об'єктом;

— використання природного об'єкта не за цільовим призначенням;

— невнесення плати за спеціальне природокористування;

— використання природних об'єктів у такий спосіб, що призводить до погіршення їх якості;

— вилучення (викуп) об'єкта для загальнодержавних потреб.

Контрольні запитання і завдання

1. Дайте визначення права природокористування в об'єктивному і суб'єктивному розумінні.

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1992. — № 9. — Ст. 217.

2. На основі аналізу відповідних розділів поресурсових кодексів і законів визначте, в яких з них застосовується термін «використання», а в яких — «користування» .
3. Визначте поняття і елементи відносин природокористування.
4. Які принципи лежать в основі здійснення природокористування?
5. За якими критеріями можна класифікувати право природокористування?
6. У чому полягає суть і відмінність загального і спеціального природокористування?
7. Систематизуйте положення поресурсових кодексів і законів і встановіть, щодо яких видів природних ресурсів законодавство передбачає загальне природокористування. В чому воно полягає?
8. На основі окремих нормативно-правових актів природноресурсового характеру дайте перелік різновидів користування надрами, водами, об'єктами тваринного світу.
9. Дайте перелік прав і обов'язків природокористувачів.
10. Які підстави виникнення і припинення відносин природокористування?

Розділ 5. ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Анотація. У розділі розкривається правовий механізм управління охороною довкілля в Україні. Він містить визначення поняття та особливостей управління в цій сфері, його принципів, методів, форм та функцій; системи та загального правового статусу органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища; аналіз функцій державного управління: екологічного планування, прогнозування та програмування, екологічного моніторингу, ведення кадастрів та обліку, екологічної стандартизації і нормування, просторово-територіального устрою природних об'єктів, їх розподілу і перерозподілу, ліцензування та лімітування в галузі використання і охорони довкілля, інформування про стан довкілля. Детальніше розкривається питання екологічного контролю, його видів, суб'єктів, їх повноважень та методів здійснення контролю. Особливий параграф присвячений характеристиці форм участі громадськості в управлінні охороною довкілля.

Ключові поняття: громадський екологічний контроль; державний екологічний контроль; екологічне планування; екологічне прогнозування; екологічне програмування; екологічний контроль; екологічний моніторинг; кадастри природних ресурсів; лімітування в галузі охорони і використання природних ресурсів; ліцензування в галузі охорони і використання природних ресурсів; Міністерство охорони навколишнього природного середовища України; нормування в галузі охорони довкілля; просторово-територіальний устрій природних об'єктів; управління в галузі охорони довкілля; форми участі громадськості в управлінні охороною довкілля; функції управління в галузі охорони довкілля.

§ 1. Загальна характеристика управління в галузі охорони довкілля

Управління в галузі охорони довкілля є складовою частиною соціального управління. Якщо розуміти управління в широкому значенні, то його можна визначити як діяльність держав-

них органів, органів місцевого самоврядування і громадських організацій по здійсненню заходів охорони довкілля. Відповідно розрізняють: державне, самоврядне, громадське управління. В літературі можна також зустріти виділення відомчого (галузевого) та виробничого управління. Аналізуючи ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», можна зробити висновок, що українське законодавство розрізняє державне та громадське управління. Хоча власне управлінську діяльність здійснюють тільки державні органи. Окремими управлінськими повноваженнями на своїй території наділені також органи місцевого самоврядування, в першу чергу їх виконавчі органи. Щодо громадських організацій, окремих громадян, то тут доцільно вести мову про їх участь у здійсненні охорони довкілля, зокрема в управлінні охороною довкілля.

Відповідно до ч. 5 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» *метою управління* в галузі охорони навколишнього природного середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Управління в галузі охорони довкілля — це підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених державних органів і органів місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення раціонального використання природних ресурсів, збереження та відновлення довкілля, забезпечення екологічної безпеки.

Організація управління у галузі охорони навколишнього природного середовища має свої *особливості*, які зумовлені специфікою об'єкта впливу. Управління в цій галузі повинно здійснюватись з урахуванням об'єктивно існуючих законів природи, специфіки природних процесів, тобто повинно мати справді екологічний (природоохоронний) характер. Необхідно також враховувати взаємозв'язок і взаємодію природних ресурсів, передбачати, що негативний вплив на один компонент природи прямо чи опосередковано може відобразитись на інших, тобто управлінська діяльність має носити комплексний характер. Разом з

тим при здійсненні управління відбувається його диференціація за видами природних ресурсів з метою врахування специфіки охорони і використання кожного з них.

Управлінська діяльність у галузі охорони навколишнього природного середовища базується на певних *принципах*, до яких належать: принцип законності, принцип плановості, принцип пріоритетності вимог охорони довкілля, принцип комплексного підходу до вирішення питань охорони довкілля та врахування об'єктної та територіальної специфіки, принцип гласності і залучення громадськості та інші.

Методами управління виступають методи примусу, обов'язкових вказівок, в тому числі прямих заборон, дозволів, економічні (через матеріальну зацікавленість суб'єктів), ідеологічні (екологічне виховання, освіта) та інші способи та засоби вирішення поставлених завдань.

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

Зміст управління в галузі охорони довкілля складається з низки взаємопов'язаних управлінських *функцій*.

§ 2. Система державних органів управління в галузі охорони довкілля

Державне управління в галузі охорони довкілля можна поділяти на:

- *загальне*, яке здійснюється державними органами загальної компетенції;
- *спеціальне*, яке здійснюється державними органами спеціальної компетенції.

До органів загальної компетенції відносяться органи державної влади, на які поряд із загальними управлінськими повноваженнями покладені і функції забезпечення екологічної безпеки (Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи).

Компетенція *Кабінету Міністрів України* в галузі охорони навколишнього природного середовища закріплена в ст. 17 За-

кону України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема Кабінет Міністрів України:

— здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики;

— координує діяльність міністерств, відомств, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища;

— встановлює порядок розроблення 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;

— керує зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища та інші.

У поресурсових кодексах та законах знаходяться відповідні статті, які визначають компетенцію Кабінету Міністрів України щодо управління використанням і охороною окремого природного об'єкта.

Стаття 18 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює компетенцію в даній галузі *Ради міністрів Автономної Республіки Крим*.

Повноваження *місцевих держадміністрацій* у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля визначені в Законі України «Про місцеві державні адміністрації»¹ (ст. 21). Це, зокрема, вжиття заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами; внесення пропозицій відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; інформування населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення.

Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети наділені рядом функцій щодо забезпечення охорони довкілля, які передбачені ст. 19 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та деталізуються в Законі Укра-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.

їни «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ (пункти 34–38 ст. 26, ст. 33).

До органів спеціальної компетенції відносяться органи державної виконавчої влади, для яких здійснення функцій управління охороною і використання довкілля, є основним завданням. Їх, в свою чергу, можна поділити на три такі групи:

1. *Комплексні* — ті, які виконують блок природоохоронних завдань щодо всіх природних об'єктів. Таким органом є *Міністерство охорони навколишнього природного середовища України* та його органи на місцях.

У СРСР до кінця 80-х років взагалі не існувало окремого міністерства, яке б займалося охороною природи. Окремі природоохоронні функції здійснювали 16–18 міністерств і державних комітетів, які займались, в першу чергу, використанням лісів, земель, вод і побічно їх охороною. Тільки у 80-х рр. ХХ ст. в союзних республіках були створені комплексні органи спеціальної природоохоронної компетенції. В Україні з прийняттям у 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» утворюється Міністерство охорони навколишнього природного середовища. В 1994 р. воно реорганізовано у Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України. Указом Президента України від 15.12.1999 р. «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади» замість нього було організовано Міністерство екології та природних ресурсів України. Указом Президента України від 15.09.2003 р. «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління в сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів»² дане Міністерство реорганізоване в два органи центральної виконавчої влади: Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України) було визнано спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, заповідної справи, а також гідрометеорологічної діяльності.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

² Офіційний вісник України. — 2003. — № 38. — Ст. 2023.

Відповідно до Указу Президента України від 20.04.2005 р. «Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України»¹, яким ліквідований Державний комітет природних ресурсів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України визнається також спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності.

Правовий статус цього Міністерства визначений Положенням про нього, затвердженим Указом Президента України від 27.12.2005 р.². На сьогодні його статус визначений також Положенням про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р.³. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України) є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами, геологічного вивчення надр, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності. Мінприроди України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності.

Основними завданнями Мінприроди України є:

— забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (земля, надра, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ та природні ресурси територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України), поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, заповідної спра-

¹ Офіційний вісник України. — 2005. — № 16. — Ст. 824.

² Там само. — 2005. — № 52. — Ст. 3257.

³ Там само. — 2006. — № 4. — Ст. 2949.

ви, формування, збереження та використання екологічної мережі, геологічного вивчення надр, топографо-геодезичної та картографічної діяльності;

— здійснення управління та регулювання у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, організації, охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, формування, збереження та використання екологічної мережі;

— здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), а також забезпечення здійснення державного геодезичного нагляду за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю.

2. *Галузеві* — забезпечують управління охороною і використанням окремих природних об'єктів. Такими органами є:

— щодо земель — *Державний комітет України із земельних ресурсів* (Держкомзем України). Він є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони навколишнього природного середовища. Держкомзем забезпечує реалізацію державної політики та управління у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а також міжгалузеву координацію та державне регулювання у сфері встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища (п. 1 Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р.¹);

— щодо надр — *Міністерство охорони навколишнього природного середовища України*, про що було сказано вище. В складі Мінприроди України створені урядові органи державного управління — *Державна служба геодезії, картографії та кадаст-*

¹ Офіційний вісник України. — 2008. — № 23. — Ст. 698.

ру і Державна геологічна служба (постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 р.¹). Відповідно до п. 3 Положення про Державну геологічну службу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2005 р.² основними завданнями Державної геологічної служби (Держгеолслужби) є: участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики у сфері геологічного вивчення, охорони та використання надр; забезпечення розвитку мінерально-сировинної бази, охорони та раціонального використання надр, організація їх геологічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного та еколого-геологічного вивчення, картування геологічного середовища, пошуку та розвідки родовищ корисних копалин на території України, її континентальному шельфі і у виключній морській економічній зоні; створення єдиної інформаційної системи користування надрами.

При Мінприроди України, діє також спеціалізована організація — *Державна комісія України по запасах корисних копалин* (ДКЗ), яка проводить науково-технічну діяльність, пов'язану з проведенням на замовлення користувачів надр або за дорученням відповідних центральних органів виконавчої влади державної експертизи геологічних матеріалів з вивчення і використання надр та оцінки запасів корисних копалин (п. 1 Положення про Державну комісію України по запасах корисних копалин, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2000 р.³).

Окремі функції в галузі управління надрами покладені також на *Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду*. Положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 р.⁴;

— щодо лісів — *Державний комітет лісового господарства України* (Держкомлісгосп України). Відповідно до п. 1 Положення про Державний комітет лісового господарства України, яке затверджене Указом Президента України від 14.08.2000 р.⁵,

¹ Офіційний вісник України. — 2005. — № 28. — Ст. 1624.

² Там само. — 2005. — № 39. — Ст. 2481.

³ Там само. — 2000. — № 46. — Ст. 1997.

⁴ Там само. — 2006. — № 47. — Ст. 3133.

⁵ Офіційний вісник України. — 2000. — № 33.

він вносить у встановленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання;

— щодо вод — *Державний комітет України по водному господарству* (Держводгосп України), функціями якого є внесення у встановленому порядку пропозицій щодо формування державної політики у сфері розвитку водного господарства, меліорації земель, забезпечення потреб населення і галузей національної економіки у водних ресурсах і забезпечення її реалізації, здійснення управління в цій сфері, а також міжгалузевої координації та функціонального регулювання з питань, віднесених до його відання (п. 1 Положення про Державний комітет України по водному господарству, затвердженого Указом Президента України від 14.07.2000 р.¹);

— щодо тваринного світу немає окремого спеціально створеного органу центральної виконавчої влади, а окремі функції по управлінню в цій галузі покладені на *Державний комітет лісового господарства України* (в галузі ведення мисливського господарства) та *Державний комітет рибного господарства України*, який забезпечує проведення державної політики у галузі рибного господарства і рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів. Держкомрибгосп координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики (п. 1 Положення про Державний комітет рибного господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 р.²);

— щодо атмосферного повітря функції управління здійснюють *Міністерство охорони навколишнього природного середовища України*; *Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи*, зокрема діюча в його складі *Державна гідрометеорологічна служба* (постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.2005 р.³), яка бере участь в реалізації державної політики у сфері гідрометеорології та моніторингу довкілля (п. 3 Поло-

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 29.

² Там само. — 2007. — № 6. — Ст. 219.

³ Там само. — 2005. — № 29. — Ст. 1712.

ження про Державну гідрометеорологічну службу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 р.¹) *Міністерство охорони здоров'я України*, яке, зокрема, бере участь в розробленні та введенні в дію екологічних нормативів; *Державна автомобільна інспекція Міністерства внутрішніх справ України*, серед завдань якої є організація контролю за додержанням законів, інших нормативних актів з питань охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу автотранспортних засобів;

— щодо об'єктів природно-заповідного фонду урядовим органом державного управління виступає *Державна служба заповідної справи*, яка діє в складі *Міністерства охорони навколишнього природного середовища України* (Положення про Державну службу заповідної справи затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 р.²).

На місцях функції управління здійснюють відповідні територіальні підрозділи центральних органів, наприклад *державні управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі*, статус яких регулюється Положенням, затвердженим наказом Мінприроди України від 19.12.2006 р.³.

3. *Функціональні* — виконують одну або декілька природоохоронних функцій стосовно всіх природних об'єктів.

Це, зокрема, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство охорони здоров'я України, Державний комітет ядерного регулювання України та ін.

§ 3. Функції управління в галузі охорони довкілля

Функції управління в галузі охорони довкілля — це особливі види діяльності за напрямками і змістом суб'єктів управління, що є необхідні для організації охорони довкілля (або основні напрями діяльності відповідних суб'єктів щодо організації охорони довкілля).

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 18. — Ст. 931.

² Там само. — 2001. — № 33. — Ст. 1540.

³ Там само. — 2007. — № 11. — Ст. 399.

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

До *основних функцій* в цій галузі можна віднести:

— облік в галузі використання природних ресурсів і охорони довкілля;

— ведення державних кадастрів природних ресурсів;

— просторово-територіальний устрій об'єктів природи;

— розподіл та перерозподіл природних ресурсів;

— екологічне прогнозування;

— екологічне програмування;

— моніторинг довкілля;

— інформування про стан довкілля;

— ліцензування і видача дозволів в галузі використання природних ресурсів;

— лімітування в галузі використання і охорони довкілля;

— екологічне нормування і стандартизація;

— екологічний контроль;

— екологічна експертиза та інші.

У літературі виділяють різні групи функцій екологічного управління, об'єднуючи їх в певні класифікаційні групи. Так, поділяють функції управління в галузі охорони довкілля на комплексні (міжгалузеві), до яких належить екологічне прогнозування, екологічна експертиза, екологічний моніторинг та інші і моноресурсові (галузеві) — розподіл і перерозподіл природних ресурсів, ведення кадастрів тощо¹. Автори іншого підручника виділяють три групи функцій: організаційні (облік природних ресурсів, екологічне планування, прогнозування та ін.); попереджувально-охоронні (моніторинг, екологічна експертиза, екологічний контроль); інші функції (екологічне інформування, стандартизація і нормування, вирішення екологічних спорів)².

¹ *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. ф-тів вузів. — К., 1996. — С. 142.

² *Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги.* — Харків, 2005. — С. 38.

3.1. Екологічне планування, прогнозування та програмування

Без науково обґрунтованого, належним чином проаналізованого реального передбачення заходів охорони довкілля, бажаних результатів цієї діяльності, безпосередніх змін стану природних об'єктів, охорона довкілля не буде ефективною. Саме тому серед функцій державних органів управління одне з важливих місць займає планування заходів охорони довкілля (*екологічне планування*).

Планування заходів по охороні довкілля і природокористування здійснюється безпосередньо шляхом складання екологічних планів, програм, прогнозів.

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» детально не визначено поняття і зміст цих заходів. Він містить лише вказівку на необхідність розробки і прийняття державних екологічних програм (ст. 6) та короткострокового та довгострокового прогнозування змін навколишнього природного середовища (ст. 22).

На сьогодні *прогнозування* здійснюється, як правило, в рамках екологічного моніторингу і *полягає в проведенні спеціальних досліджень, предметом яких є перспективи розвитку екосистем, передбачення можливих змін стану довкілля та окремих природних об'єктів*. Такі прогнози використовуються для прийняття обґрунтованих рішень в галузі використання і охорони довкілля.

Безпосереднє планування, яке полягає в детальній розробці порядку здійснення певної діяльності, в конкретизації цієї діяльності, проводиться в рамках здійснення різних видів діяльності, пов'язаної з впливом на довкілля, і на даний час комплексного характеру немає. Воно може стосуватися власне природоохоронної діяльності або включатись в рамки планування інших видів діяльності. Наприклад, при здійсненні планування і забудови територій згідно з Законом України «Про планування і забудову територій»¹ плануються також заходи, пов'язані із належним використанням та охороною природних об'єктів.

В основному, нині екологічне планування реалізується через прийняття екологічних програм. *Програмування передбачає*

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.

розроблення комплексу заходів з побудовою ієрархічної системи завдань, підпорядкованих в кінцевому рахунку єдиній визначеній меті. Такою складнішою структурою, побудовою воно відрізняється від власне планування.

Екологічні програми є різновидом державних цільових програм, правові засади розроблення, затвердження та виконання яких закріплені Законом України від 18.03.2004 р. «Про державні цільові програми»¹. Метою екологічних програм, як закріплено в статті 3 Закону «Про державні цільові програми», є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків. Загальнодержавні програми охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом. Наприклад, Законом України від 21.09.2000 р. затверджена Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки², тобто єдиної територіальної системи, яка включає ділянки природних ландшафтів, що підлягають особливій охороні (території природно-заповідного фонду, рекреаційні, водозахисні тощо).

3.2. Екологічний моніторинг

Як функція управління *екологічний моніторинг* — це діяльність уповноважених державних органів по спостереженню, збиранню, обробці, передачі, збереженню та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій, необхідних для прийняття рішень в галузі охорони довкілля.

Ця діяльність регулюється Положенням про Державну систему моніторингу довкілля, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р.³.

Моніторинг здійснюється з метою накопичення інформації про стан довкілля, забезпечення обґрунтованості природоохоронних заходів, прийняття ефективних управлінських рішень в галузі природокористування і охорони довкілля. Завданням екологічного моніторингу є своєчасне виявлення, оцінка та опра-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 25. — Ст. 352.

² Там само. — 2000. — № 47. — Ст. 405.

³ Офіційний вісник України. — 1998. — № 13.

цювання на цій основі рекомендацій і прогнозів по попередженню й усуненню негативних процесів, що відбуваються у навколишньому середовищі.

Суб'єкти екологічного моніторингу — органи виконавчої влади, спеціалізовані організації, що уповноважені на здійснення функцій моніторингу. Моніторинг довіклля здійснюється МНС, МОЗ, Мінагрополітики, Держкомлісгоспом, Мінприроди, Держводгоспом, Держкомземом, Мінбудом, їх органами на місцях, а також підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, які є суб'єктами системи моніторингу. В Положенні чітко визначені види інформаційних даних, які підпадають під компетенцію кожного окремого суб'єкта моніторингу. Координацію їх діяльності здійснює Міжвідомча комісія з питань моніторингу довіклля, статус якої визначений постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р.¹

Об'єктами моніторингу виступають: навколишнє природне середовище, його окремі компоненти, негативні зміни якості навколишнього середовища, що спричиняють негативний вплив на здоров'я людей та безпеку територій, види діяльності, що представляють потенційну загрозу для довіклля та людини, обладнання, технології чи інші технічні об'єкти, існування, використання, знищення яких становить загрозу для екологічної безпеки, надзвичайні ситуації та обставини, що склалися, території та природні системи, що мають особливий статус тощо.

Складовими частинами державної системи моніторингу довіклля є моніторинг земель, вод, лісів та інших природних об'єктів. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 9.03.1999 р. затверджено Порядок організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря², тобто збору, збереження і аналізу інформації про стан атмосферного повітря та викидів забруднюючих речовин в нього.

3.3. Ведення кадастрів та обліку

Ведення кадастрів природних ресурсів передбачає збір і систематизацію відомостей про кількісний та якісний стан природних об'єктів, їх інші характеристики, режим використання.

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 47. — С. 2095.

² Там само. — 1999. — № 10.

Відомості, які містяться в кадастрах природних ресурсів, з одного боку, визначають правовий режим природного об'єкта, стан якого встановлений кадастровими оцінками, а з іншого — сприяють прийняттю обґрунтованих управлінських рішень (наприклад, наявність даних про стан родючості земель в даному районі допоможе правильно визначити, які ділянки доцільно передати під забудови, а які — для сільського господарства). На відміну від даних системи моніторингу, відомості кадастрів не містять прогнозів змін стану природних ресурсів. При цьому кадастрові системи функціонують в режимі періодичної безперервності, оскільки природні ресурси піддаються змінам у результаті господарської діяльності, інших факторів і відповідно інформація, зібрана кілька років тому, нині вже застаріла.

Кадастри ведуться стосовно всіх природних об'єктів, зокрема:

— *державний земельний кадастр* (регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.1993 р. «Про порядок ведення державного земельного кадастру»¹), який включає дані реєстрації права власності, права користування землею та договорів на оренду землі, обліку кількості та якості земель, бонітування ґрунтів, зонування територій населених пунктів, економічної та грошової оцінки земель;

— *державний водний кадастр*, що включає відомості про поверхневі, підземні, внутрішні морські води та територіальне море; обсяги, режим, якість і використання вод; водокористувачів (постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.1996 р. «Про Порядок ведення державного водного кадастру»²);

— *державний лісовий кадастр*, який включає системні відомості про розподіл лісового фонду між власниками лісів і постійними лісокористувачами, поділ усіх лісів за категоріями залежно від виконуваних ними основних функцій, грошову оцінку та інші дані, що характеризують кількісний та якісний стан лісів (постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р. «Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів»³);

— *державний кадастр рослинного світу*, який ведеться з метою визначення кількісних, якісних та інших характеристик при-

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1993. — № 3. — Ст. 55.

² Там само. — 1996. — № 10. — Ст. 22.

³ Офіційний вісник України. — 2007. — № 46. — Ст. 1885.

родних рослинних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання, а також здійснення систематичного контролю за кількісними та якісними змінами в рослинному світі і забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, власників або користувачів (у тому числі орендарів) земельних ділянок відомостями про стан рослинного світу (постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 р. «Про затвердження Порядку ведення державного обліку і кадастру рослинного світу»¹);

– *державний кадастр родовищ корисних копалин* (ст. 43 Кодексу України про надра);

– *державний кадастр тваринного світу* (постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.1994 р. «Про Порядок ведення державного кадастру тваринного світу»²);

– *державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду* (статті 55–59 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», Інструкція про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, затверджена наказом Мінприроди України 16.02.2005 р.³);

– *державний кадастр природних лікувальних ресурсів* (постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 р. «Про затвердження Порядку створення і ведення державного кадастру природних лікувальних ресурсів»⁴).

Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р. затверджено Положення про *регіональні кадастри природних ресурсів*⁵, тобто систематизовані зведені відомості про якісні, кількісні та інші характеристики усіх природних ресурсів (лісових, земельних, водних тощо) на території АРК, областей, м. Києва і Севастополя, обсяг, режим і характер їх використання.

За своєю суттю кадастри є різновидом обліку і тісно пов'язані з функцією обліку природних об'єктів, яка теж здійснюєть-

¹ Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 452.

² Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 1. – Ст. 27.

³ Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 540.

⁴ Там само. – 2001. – № 31. – Ст. 1397.

⁵ Там само. – 1999. – № 10.

ся стосовно окремих природних ресурсів, наприклад щодо надр (постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.1995 р. «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин»¹).

Іншим специфічним різновидом обліку в сфері охорони довкілля є *державний облік і реєстрація шкідливих впливів на довкілля, їх видів та джерел*. Здійснення такої функції дозволяє не тільки отримати об'єктивну картину впливу на довкілля, але і боротися із забрудненням природи. Зокрема, органи Мінприроди України здійснюють облік суб'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів шкідливих речовин, що викидаються в нього, видів і ступенів впливу на нього фізичних та біологічних факторів (регулюється Порядком ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 р.²). В Україні також ведеться облік та паспортизація відходів (згідно з затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.11.1999 р. Порядком ведення державного обліку та паспортизації відходів³, державний облік наявності та використання пестицидів і агрохімікатів (постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.1995 р.⁴). До змісту функції обліку входить діяльність, пов'язана з паспортизацією потенційно небезпечних в екологічному плані об'єктів (Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів, затверджене наказом МНС України від 18.12.2000 р.⁵).

3.4. Стандартизація та нормування

Як зазначено в ст. 31 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», екологічна стандартизація і нормування проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишньо-

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 4. — Ст. 99.

² Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 2274.

³ Там само. — 1999. — № 44.

⁴ Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 4. — Ст. 46.

⁵ Офіційний вісник України. — 2001. — № 4. — Ст. 164.

го природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Стандартизація — це 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 функціональному призначенню (ст. 1 Закону України «Про стандартизацію»¹). Можна сказати, що *стандартизація — це діяльність, яка визначає певні обов'язкові вимоги до тих чи інших характеристик продукту, товару, об'єкту, процесу.*

Змістом державних екологічних стандартів є :

— визначення понять і термінів, що використовуються в екологічній діяльності;

— режим використання і охорони природних ресурсів;

— методи контролю за станом довкілля;

— вимоги щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища;

— інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів (ст. 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Наприклад, наказом Держстандарту України 29.02.1996 р. затверджений Класифікатор відходів ДК 005-96, наказом Державного комітету України з будівництва та архітектури 15.12.2003 р. затверджені ДБН А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування».

Нормування в галузі охорони довкілля становить діяльність компетентних органів по встановленню меж допустимого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище з урахуванням сучасного науково-технічного розвитку.

Суть встановлення цього інституту обумовлена характером взаємодії суспільства і природи. Суспільство не може розвиватись, не впливаючи на природу. При сучасному розвитку науки і техніки зупинити виробничо-господарський вплив людини на довкілля неможливо і неможливо створити технології, які б

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 31. — Ст. 145.

не впливали на природу. Завдання полягає в тому, щоб обмежити цей вплив таким чином, щоб, з одного боку, не допустити гальмування розвитку економіки, а з другого — забезпечити збереження довкілля і життя людини. Тобто екологічний норматив — це своєрідний компроміс між екологією і економікою, між екологічними і економічними інтересами, що дозволяє розвивати господарство і одночасно охороняти довкілля та життя людини.

Правове значення нормативів охорони довкілля полягає в тому, що вони є критерієм оцінки правомірності поведінки суб'єктів. Ці нормативи є обов'язковими для суб'єктів.

Система екологічних нормативів є досить розгорнутою. Стаття 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» не містить чіткої системи і класифікації екологічних нормативів. Разом з тим у системі екологічних нормативів можна виділити:

— нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та гранично допустимі рівні шкідливих фізичних та біологічних впливів на довкілля. В літературі їх ще називають *нормативами екологічної безпеки*. Це показники якості довкілля, які є своєрідними якісними обмеженнями на характеристики складу і властивостей природних компонентів. Вони мають бути однакові для всієї території. Більш суворіші нормативи можуть діяти в курортних, оздоровчих зонах;

— гранично допустимі викиди та скиди забруднюючих хімічних речовин у навколишнє природне середовище, рівні шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів (виробничо-господарські нормативи). Це, до певної міри, кількісні показники, що пред'являються до виробничих суб'єктів. Вони встановлюються стосовно окремих джерел впливу.

Нормування здійснюється щодо окремих природних об'єктів і видів шкідливих впливів. Так, законодавство передбачає розроблення нормативів якості атмосферного повітря, екологічного нормативу якості води водних об'єктів та ряд інших.

Як зазначено в ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», можливе встановлення також нормативів використання природних ресурсів (більш точніше — лімітів використання) та інших екологічних нормативів.

3.5. Екологічний контроль

Екологічний контроль — це діяльність відповідних суб'єктів, спрямована на забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями, громадянами.

Як зазначено в ст. 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», *завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і підпорядкування, а також громадянами.*

Екологічний контроль є важливим правовим засобом забезпечення раціонального природокористування і охорони довкілля. Окремі аспекти контрольної функції проявляються при здійсненні інших напрямів державного управління, наприклад екологічної експертизи, ліцензування, нормування тощо, однак в цих випадках вони здійснюються лише побіжно. В окремих поресурсових кодексах в розділи, що регулюють контроль в галузі використання і охорони відповідних об'єктів, включені статті про моніторинг (глава 5 Водного кодексу України), що є не обґрунтовано. Моніторинг виступає самостійною функцією управління, яка позбавлена контрольного «забарвлення», державно-владного примусу.

Об'єктами екологічного контролю є: стан довкілля і його компонентів, виконання заходів щодо охорони довкілля з боку природокористувачів, забезпечення заходів екологічної безпеки, дотримання екологічного законодавства, екологічних норм, правил і нормативів¹.

В залежності від системи органів, які здійснюють екологічний контроль, можна розрізняти такі його *види*: державний, виробничий, відомчий, самоврядний, громадський.

Державний екологічний контроль здійснюють спеціально уповноважені державні органи; він має надвідомчі функції; по-

¹ Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. — М., 1992. — С. 125.

кликаний контролювати діяльність суб'єктів всіх форм господарювання; допускає можливість застосування до порушників заходів державного примусу. Основні функції державного екологічного контролю покладені на Державну екологічну інспекцію, що діє в складі Мінприроди (положення про неї затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р. в редакції постанови від 16.06.2004 р.¹) та інші спеціальні підрозділи Мінприроди України: Державну екологічну інспекцію Азовського моря (Положення затверджене наказом Мінприроди від 06.12.2006 р.), Державну Азово-Чорноморська екологічну інспекцію (Положення затверджене наказом Мінприроди від 06.12.2006 р.), Державну екологічну інспекцію з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря (Положення затверджене наказом Мінприроди від 06.12.2006 р.).

Зокрема, в процесі здійснення екологічного контролю Держекоінспекція наділена комплексом повноважень, закріплених в п. 5 Положення, зокрема вона має право: обстежувати в установленому порядку підприємства, установи і організації, з метою перевірки додержання ними вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку; обмежувати чи тимчасово припиняти в установленому порядку діяльність підприємств, установ і організацій та експлуатацію об'єктів і подавати Мінприроди пропозиції щодо припинення діяльності цих підприємств, установ і організацій у разі порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеки; перевіряти документи на право спеціального використання природних ресурсів, крім лісових (ліцензії, дозволи тощо); складати акти перевірки і протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення у межах повноважень, визначених законом; давати обов'язкові до виконання приписи з питань, що належать до її повноважень та інші.

Методами екологічного контролю Держекоінспекції є перевірки, спостереження; видача чи анулювання дозволів, дача обов'язкових вказівок; накладення заборон і обмежень; притягнен-

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 24. — Ст. 1589.

ня до юридичної відповідальності. Одним з методів і важливих механізмів впливу на суб'єктів, які порушують екологічні вимоги, є можливість закриття, зупинення чи припинення роботи відповідних підприємств. Детальніше про підстави такого впливу йдеться у постанові Верховної Ради України від 29.10.1992 р. «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища»¹.

Відомчий контроль реалізується у рамках відповідних міністерств і комітетів, які здійснюють управління окремими природними об'єктами і поширюється на підпорядкованих їм суб'єктів. Так, функції контролю за дотриманням екологічних вимог при видобуванні корисних копалин, будівництві підземних споруд здійснюють органи Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

Виробничий контроль має на меті перевірку дотримання екологічних вимог на конкретному підприємстві. Для цього в межах підприємства створюються спеціальні підрозділи (природоохоронні відділи, лабораторії), які здійснюють постійне спостереження за впливом підприємства на довкілля.

Суб'єктами *самоврядного контролю* виступають органи місцевого самоврядування. Він передбачений Земельним кодексом України лише щодо земельних ресурсів (ст. 189).

Громадський екологічний контроль, як передбачено в ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища, статус яких визначений Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженим наказом Мінікоресурсів України 27.02.2002 р.².

Громадські інспектори призначаються Головними державними інспекторами. Громадські інспектори наділені рядом повноважень, які дають можливість їм проводити нагляд за дотриманням природоохоронних вимог господарюючими суб'єктами та певною мірою контролювати ефективність роботи державних

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 46. — Ст. 637.

² Офіційний вісник України. — 2002. — № 12. — Ст. 631.

екологічних інспекторів. Зокрема, вони мають право: спільно з працівниками органів Мінприроди брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; за направленням органу Мінприроди, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; складати протоколи про адміністративні правопорушення і подавати їх відповідному органу Мінприроди для притягнення винних до відповідальності; перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні засоби та проводити огляд речей, транспортних засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів та ряд інших.

У літературі виділяють форми попереджувального і поточного державного екологічного контролю. Завданням попереджувального контролю є недопущення господарської, управлінської та іншої діяльності, яка в майбутньому може спричинити шкідливий вплив на природу. Здійснюється такий контроль на стадіях планування чи проектування такої діяльності, реалізації проекту, вводу об'єкта в експлуатацію. Поточний державний екологічний контроль здійснюється на стадії експлуатації підприємств чи інших екологічно значимих об'єктів, у процесі природокористування¹.

Особливим різновидом екологічного контролю виступає *екологічний аудит*, тобто документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи управління навколишнім природним середовищем та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту (ст. 1 Закону України «Про екологічний аудит»²). Щоправда в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» він включений складовою

¹ Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юрид. заведений. — М., 1998. — С. 406.

² Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 45. — Ст. 500.

частиною економічного механізму охорони довкілля. Разом з тим приналежність його до екологічного контролю визначається його завданнями, які законодавчо закріплені ст. 8 Закону «Про екологічний аудит», а саме забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі господарської та іншої діяльності.

3.6. Інші функції управління

Функція просторово-територіального устрою природних об'єктів зумовлена їх природними особливостями — об'ємною просторовістю та нерухомістю. При цьому виробничо-господарська діяльність суспільства повинна базуватись і пов'язуватись зі стабільно існуючими природними умовами відповідної місцевості. Просторово-територіальний устрій є тим правовим механізмом, який забезпечує поєднання економічного і природного розвитку, створює сприятливі умови для забезпечення ефективного використання, охорони і відтворення природних ресурсів.

Просторово-територіальний устрій охоплює: землеустрій, лісовпорядкування, індивідуалізацію надр, водних об'єктів, інших природних ресурсів. Зокрема, змістом землеустрою відповідно до ст. 184 Земельного кодексу України є: а) встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань; б) розробка загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель; в) складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень; г) обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; г) складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових; д) складання проектів відведення земельних ділянок; е) встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок; є) підготовка документів, що посвідчують право власності або право користування землею; ж) складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель; з) розроблення іншої землевпо-

рядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель; и) здійснення авторського нагляду за виконанням проєктів з використання та охорони земель; і) проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель.

Розподіл та перерозподіл природних ресурсів полягає, по-перше, в плануванні розподілу природних об'єктів, наприклад земельних ділянок; по-друге, у вирішенні питань про передачу природних ресурсів у власність, надання їх в користування (в тому числі на умовах оренди), вилученні чи викупі окремих ділянок, припиненні за певних умов прав природокористування; по-третє, у безпосередньому відведенні на місцевості меж відповідного об'єкта, переданого у власність чи користування. Детальний порядок цих дій, компетенція державних органів регулюється поресурсовими нормативними актами.

Ліцензування в галузі охорони і використання природних ресурсів передбачає видачу чи анулювання компетентними державними органами відповідних документів (дозволів, ліцензій), які юридично засвідчують право суб'єкта на здійснення певної діяльності в галузі використання і охорони природи і є засобом контролю за дотриманням приписів законодавства, встановлених вимог і норм.

Екологічному ліцензування підлягає:

— спеціальне природокористування. В даному випадку встановлюються права, обов'язки суб'єктів природокористування, умови цієї діяльності, обмеження, параметри об'єкта, що використовується;

— діяльність пов'язана з негативними впливами на природу, викидами забруднюючих речовин, захороненням відходів тощо;

— інші види діяльності в галузі екологічних відносин (наприклад, у сфері використання ядерної енергії, що передбачено Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії»¹).

Лімітування в галузі використання і охорони довкілля є фактично проявом функції нормування і здійснюється з метою обмеження, насамперед, використання природних ресурсів. Лімі-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 9. — Ст. 68.

ти використання природних ресурсів (нормативи використання відповідно до ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») встановлюються для того, щоб забезпечити попередження виснаження, вичерпання природних ресурсів, порушення рівноваги в навколишньому природному середовищі. Такі ліміти є системою екологічних обмежень і являють собою доведені до суб'єктів-користувачів обсяги граничного використання в межах певних строків природних ресурсів та їх компонентів. Як правило, вони визначаються органами, які надають ліцензії на природокористування і обумовлюються в цих ліцензіях. Так, відповідно до ст. 1 Водного кодексу України ліміт забору води — граничний обсяг забору води з водних об'єктів, який встановлюється в дозволі на спеціальне водокористування.

Різновидом лімітів є ліміти, що встановлюють гранично допустимі обсяги викидів та скидів стосовно окремих джерел впливу. Стаття 1 Водного кодексу України визначає поняття «ліміт скиду забруднюючих речовин», тобто граничний обсяг скиду забруднюючих речовин у поверхневі водні об'єкти, який встановлюється в дозволі на спеціальне водокористування. Ліміти використовуються для встановлення конкретних сум збору за забруднення навколишнього природного середовища (Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 р.¹).

Інформування про стан довкілля має на меті забезпечення вільного доступу громадянам та іншим суб'єктам до повних, об'єктивних, достовірних даних, що входять в зміст екологічної інформації. З цією метою органи державної влади та місцевого самоврядування забезпечують: а) підготовку 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) щорічне інформування Радою

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 9.

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) систематичне інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей; г) негайне інформування про надзвичайні екологічні ситуації; ґ) передачу інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; д) вільний доступ до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах (ст. 25¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Детальніше регулювання цієї функції передбачене в Положенні про порядок надання екологічної інформації, що затверджене наказом Мінприроди України 18.12.2003 р.¹.

§ 4. Участь громадськості в управлінні охороною довкілля

Забезпечення належного результату діяльності в галузі охорони довкілля неможливе без спільних зусиль всіх громадян. Законодавство України надає можливості впливу і участі громадян в діяльності по охороні довкілля. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає громадське управління як різновид управління в галузі охорони довкілля. Звичайно, більш ефективним є вплив не окремих громадян, а громадських об'єднань, що є офіційно зареєстрованими і мають юридичний статус, повноваження яких закріплені в ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Базовим документом, який детально визначає форми та механізми участі громадськості, є ратифікована і підписана Україною Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь гро-

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 6. — Ст. 358.

мадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Відповідно до ст. 2 Конвенції поняття «громадськість» означає одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою. *Форми участі громадськості в діяльності по охороні довкілля* можуть бути різними і вибираються в залежності від конкретної ситуації, існуючих юридичних, матеріальних та організаційних можливостей з метою одержання найбільш оптимального результату. До форм участі громадськості в управлінні охороною довкілля можна віднести: референдум; звернення громадян; збори громадян за місцем проживання; громадське обговорення проєктів рішень в галузі екології; громадську екологічну експертизу; громадський екологічний контроль; збори, мітинги, демонстрації; звернення до суду та інші.

На виконання положень Орхуської конвенції в Україні прийняте Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене наказом Мінприроди України 18.12.2003 р.¹ Щоправда воно в основному регулює порядок проведення громадських обговорень — процедури виявлення громадської думки з метою її врахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція об'єктів; розроблення проєктів нормативно-правових актів тощо), і не має комплексного, всеохоплюючого характеру. Реалізація інших форм громадської участі базується на загальних нормативних актах, як, наприклад, законах України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»², «Про місцеве самоврядування в Україні»³, «Про звернення громадян»⁴; Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р.⁵ та інших аналогічних актах.

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 6. — Ст. 357.

² Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 33. — Ст. 443.

³ Там само. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁴ Там само. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

Контрольні запитання і завдання

1. У чому полягають особливості державного управління в галузі охорони довкілля?
2. Яка мета реалізації функцій управління в галузі охорони та використання довкілля?
3. На основі аналізу Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища охарактеризуйте його правовий статус.
4. Проаналізуйте повноваження Кабінету Міністрів України в галузі охорони довкілля. Як вони співвідносяться з повноваженнями Міністерства охорони навколишнього природного середовища України?
5. Які існують галузеві органи державного управління у сфері використання і охорони природних об'єктів?
6. Дайте перелік основних функцій державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.
7. У чому відмінність між «плануванням», «прогнозуванням» і «програмуванням»?
8. У чому суть і відмінність між гранично допустимими концентраціями (ГДК) забруднюючих речовин і гранично допустимими викидами (ГДВ) і скидами (ГДС) забруднюючих речовин?
9. Які види кадастрів природних ресурсів передбачені законодавством України?
10. У чому суть ліцензування і лімітування в галузі використання і охорони навколишнього природного середовища?
11. Які види екологічного контролю здійснюються в Україні? Хто виступає їх суб'єктами?
12. На основі норм законодавства встановіть, до компетенції яких конкретно державних органів належить право припинення, зупинення чи обмеження діяльності підприємств та інших об'єктів, у випадку порушення ними вимог екологічного законодавства.

⁵ Там само. — 1994. — № 6. — Ст. 30.

13. Дайте порівняльний аналіз повноважень державних і громадських інспекторів в галузі охорони навколишнього природного середовища.
14. Проаналізуйте Закон України «Про екологічний аудит» та визначте суть і порядок проведення екологічного аудиту.
15. Які функції управління прямо чи опосередковано спрямовані на інформаційне забезпечення охорони довкілля?
16. Які форми участі громадськості в управлінні охороною навколишнього природного середовища передбачені законодавством України?

Розділ 6. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Анотація. У розділі дається характеристика однієї з важливих функцій управління в галузі охорони довкілля — екологічній експертизі. Розкривається суть, поняття, принципи реалізації, суб'єкти, об'єкти, різновиди та порядок проведення екологічної експертизи. Основна увага приділена розгляду процесу реалізації державної екологічної експертизи, правовому значенню її висновків, порядку їх оскарження.

Ключові поняття: висновок екологічної експертизи; громадська екологічна експертиза; державна екологічна експертиза; екологічна експертиза; об'єкти екологічної експертизи; суб'єкти екологічної експертизи.

§ 1. Поняття, мета, види екологічної експертизи

Однією з важливих функцій управління в галузі охорони довкілля, засобом забезпечення екологічної безпеки і механізмом реалізації принципу попереджувального характеру заходів по охороні довкілля є екологічна експертиза. Вона слугує також різновидом попереджувального екологічного контролю, інструментом підтримання екологічного правопорядку в правотворчості, господарській, управлінській та іншій діяльності. Відносини в галузі екологічної експертизи регулюються Законом України «Про екологічну експертизу»¹.

Відповідно до ст. 4 зазначеного Закону *метою екологічної експертизи* є запобігання негативному впливу виробничо-господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічних ситуацій на окремих об'єктах і територіях. Основним завданням і суттю цієї діяльності є все ж таки не допустити, попередити можливий негативний вплив на довкілля, хоча, як буде сказано пізніше, наше законодавство допускає її проведення і щодо діючих об'єктів.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.

За своєю суттю експертиза становить вивчення, перевірку, аналітичне опрацювання, дослідження, аналіз та оцінку фахівцями певного предмета експертизи, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері, результати якої оформляються у вигляді експертного висновку. Поняття екологічної експертизи законодавчо визначено в ст. 1 Закону «Про екологічну експертизу, відповідно до якої *екологічна експертиза — це вид науково-практичної діяльності спеціально 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.*

Реалізація екологічної експертизи базується на визначених ст. 6 Закону певних базових положеннях — *принципах екологічної експертизи*. До них належать:

- гарантування безпечного для життя та здоров'я людей навколишнього природного середовища;
- збалансованість екологічних, економічних, медико-біологічних і соціальних інтересів та врахування громадської думки;
- наукова обґрунтованість, незалежність, об'єктивність, комплексність, варіантність, превентивність, гласність;
- екологічна безпека, територіально-галузева і економічна доцільність реалізації об'єктів екологічної експертизи, запланованої чи здійснюваної діяльності;
- державне регулювання;
- законність.

Цікаво, що аналогічний закон Російської Федерації серед принципів проведення екологічної експертизи закріплює принцип презумпції потенційної екологічної небезпеки будь-якої господарської чи іншої діяльності, який визнається основоположним, і саме таке припущення повинно братися за основу в процесі оцінки об'єктів експертизи.

Детальніший аналіз екологічної експертизи може бути проведений шляхом класифікації її за різними критеріями на такі види:

За суб'єктами проведення екологічної експертизи можна розрізняти: державну, громадську, інші види (наукову, міжнародну).

Закон України «Про екологічну експертизу» в ст. 12 називає їх формами екологічної експертизи.

Державна екологічна експертиза організується і проводиться еколого-експертними підрозділами, спеціалізованими установами, організаціями або спеціально створюваними комісіями спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони довкілля, його органів на місцях із залученням інших органів державної виконавчої влади. До проведення державної екологічної експертизи можуть у встановленому порядку залучатися фахівці інших установ, організацій і підприємств, а також експерти міжнародних організацій. Її висновки носять імперативний (обов'язковий до виконання) характер.

Громадська екологічна експертиза здійснюється з ініціативи громадських організацій (як правило, шляхом укладення договорів з науково-експертними установами) і має рекомендаційний характер. Як зазначено в ч. 2 ст. 42 Закону України «Про екологічну експертизу», висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватися при проведенні державної екологічної експертизи, а також органами, що приймають рішення про реалізацію об'єкта експертизи.

За об'єктами експертизи розрізняються:

— екологічна експертиза передпланових, передпроектних та проектних матеріалів по об'єктах і заходах, що підлягають реалізації на території України, а саме: проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, передпроектні, проектні матеріали, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. Детальний перелік об'єктів державної екологічної експертизи закріплений в ст. 14 Закону України «Про екологічну експертизу»;

— екологічна експертиза екологічних ситуацій, що склалися, та діючих об'єктів і комплексів, що мають значний негатив-

ний вплив на навколишнє природне середовище. Проведення експертизи діючих об'єктів не в повній мірі поєднується з її основною суттю — попереджувальним характером, однак такий підхід українського законодавця пояснюється її важливістю, спеціалізованим характером, тим, що вона почала впроваджуватись лише після 1995 р. і відповідно раніше введені в дію об'єкти їй не підлягали. При цьому екологічна експертиза таких об'єктів відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України «Про екологічну експертизу» здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та їх виконавчих органів. Разом з тим законодавство в галузі екологічної експертизи деталізує в основному порядок проведення експертизи проектних матеріалів, а проведення експертизи діючих об'єктів, правові наслідки її висновків Законом не визначені. Уявляється, що діючі об'єкти є об'єктами поточного екологічного контролю і у випадку порушення ними вимог екологічної безпеки підлягають визначеним в законодавстві санкціям аж до їх закриття, припинення діяльності. Доцільно не змішувати різні за своєю метою, значенням і правовими наслідками функції еколога-управлінської діяльності (екологічну експертизу і поточний екологічний контроль) та виключити діючі об'єкти та екологічні ситуації з переліку об'єктів екологічної експертизи.

За необхідністю проведення експертизи розрізняються:

— обов'язкова, яка відповідно до ч. 3 ст. 13 Закону України «Про екологічну експертизу» проводиться щодо видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку. Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р.¹ (це, наприклад, атомна енергетика, видобування нафти, автозаправочні станції, хімічна промисловість тощо);

— ініціативна, тобто експертиза інших об'єктів, яка може здійснюватись за ініціативою самих замовників або за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих рад чи їх виконавчих органів.

¹ Урядовий кур'єр. — 1995. — № 131.

За часом і процедурою розгляду розрізняються:

— первинна екологічна експертиза, що здійснюється в загальному порядку;

— вторинна (додаткова), яка може призначатись у випадку оскарження висновків первинної екологічної експертизи за рішенням відповідних рад, органів державної екологічної експертизи, інших органів, що приймали рішення про проведення екологічної експертизи (ст. 44 Закону).

§ 2. Порядок проведення екологічної експертизи

Порядок проведення державної екологічної експертизи регулюється розділом 6 Закону України «Про екологічну експертизу» та рядом підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Порядком затвердження інвестиційних програм і проєктів будівництва та проведення їх комплексної державної експертизи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 р.¹, Порядком передачі документації на державну екологічну експертизу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.1995 р.².

Проведення екологічної експертизи згідно з ст. 33 Закону України «Про екологічну експертизу» передбачає три *стадії*: підготовчу, основну, заключну.

У процесі підготовчої стадії відбувається перевірка наявності та повноти матеріалів на об'єкти екологічної експертизи та створення еколого-експертних комісій. Документи на експертизу подаються замовником згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.1995 р. «Про порядок передачі документації на державну екологічну експертизу». Державна екологічна експертиза видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, проводиться після оголошення замовником через засоби масової інформації заяви про екологічні наслідки діяльності і подання еколого-експертним органам комплексу документів з обґрунтуванням оцінки впливу на навколишнє природне середовище. Відповідно до ст. 35 Закону України «Про екологічну експертизу» заява про екологічні наслідки ді-

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 15. — Ст. 800.

² Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 3. — Ст. 35.

яльності повинна містити відомості про: а) заплановану діяльність, мету і шляхи її здійснення; б) суттєві фактори, що впливають чи можуть впливати на стан навколишнього природного середовища з урахуванням можливості виникнення надзвичайних екологічних ситуацій; в) кількісні та якісні показники оцінки рівнів екологічного ризику запланованої діяльності, а також заходи, що гарантують впровадження діяльності відповідно до екологічних стандартів і нормативів; г) інформування громадськості щодо запланованої діяльності, її мету і шляхи її здійснення. У матеріалах оцінки впливу на навколишнє природне середовище запланованої чи здійснюваної діяльності, як зазначає ст. 36 Закону України «Про екологічну експертизу», обґрунтовуються її доцільність та способи реалізації, можливі альтернативні варіанти рішень, характеристика стану навколишнього природного середовища території, види та рівні впливу на нього в нормальних і екстремальних умовах, можливі зміни його якісного стану, еколого-економічні наслідки діяльності, заходи щодо зменшення рівня екологічного ризику і забезпечення вимог екологічної безпеки.

На другій (основній) стадії відбувається опрацювання, аналіз, дослідження, оцінка поданих матеріалів щодо ступеня екологічної безпеки об'єктів.

На заключній стадії відбувається узагальнення окремих експертних досліджень, підготовка висновку екологічної експертизи та подання його заінтересованим органам і особам.

Висновок державної екологічної експертизи складається з вступної (протокольної), констатуючої (описової) та заключної (оціночно-узагальнюючої) частин. У вступній частині містяться дані про орган, що проводив екологічну експертизу, склад експертів, час проведення, найменування об'єкта екологічної експертизи, його кількісні та якісні показники, відомості про виконавців і замовників екологічної експертизи та про орган, який приймає рішення щодо реалізації об'єкта екологічної експертизи. У констатуючій частині подається коротка характеристика видів запланованої чи здійснюваної діяльності, її впливу на стан навколишнього природного середовища, ступеня екологічного ризику відповідних заходів, спрямованих на нейтралізацію і запобігання цьому впливові, забезпечення вимог екологічної безпеки, охорону навколишнього природного середови-

ща, раціональне використання і відтворення природних ресурсів. У заключній частині містяться узагальнена оцінка об'єкта екологічної експертизи, зауваження і пропозиції щодо вдосконалення обґрунтування його екологічного впливу, висновки щодо схвалення, повернення на доопрацювання чи відхилення його від подальшого еколого-експертного розгляду з посиланням на відповідні нормативні документи та щодо можливості прийняття рішення про подальшу реалізацію об'єкта екологічної експертизи. Відповідно висновок може бути трьох варіантів:

- документація погоджується (оцінюється позитивно);
- документація повертається на доопрацювання;
- документація є не прийнятною з природоохоронної точки зору, відхиляється від погодження.

Як зазначається в ст. 39 Закону України «Про екологічну експертизу», позитивні висновки державної екологічної експертизи після затвердження їх спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища чи його органами на місцях є підставою для відкриття фінансування проектів і програм чи діяльності. Реалізація проектів і програм чи діяльності без позитивних висновків державної екологічної експертизи забороняється. Крім цього, позитивний висновок державної екологічної експертизи є документом, який підтверджує дотримання замовником екологічних вимог при підготовці документації, а також його зобов'язання виконати відповідні екологічні вимоги в процесі реалізації проекту.

Висновки державної екологічної експертизи дійсні три роки. Якщо за цей час не розпочато реалізацію рішення щодо об'єкта державної екологічної експертизи, то він підлягає новій державній екологічній експертизі.

Відповідно до ст. 44 Закону допускається оскарження висновків державної екологічної експертизи, а до ст. 46 — також оскарження рішень, прийнятих на підставі цих висновків (наприклад, про будівництво об'єкта).

Фінансування державної екологічної експертизи здійснюється її замовником. Фінансування державної екологічної експертизи екологічних ситуацій та екологічно небезпечних діючих об'єктів і комплексів, що проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки

Крим, місцевих рад чи їх виконавчих комітетів, здійснюється відповідно за рахунок коштів державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, а також відповідних фондів охорони навколишнього природного середовища. Фінансування громадської екологічної експертизи здійснюється за рахунок коштів об'єднань громадян, громадських природоохоронних та інших фондів, а також цільових добровільних грошових внесків громадян, підприємств, установ і організацій.

Порядок проведення громадської екологічної експертизи детально не регламентується, але в загальному, він відповідає тим характеристикам, які передбачені для проведення державної експертизи. Як визначено ст. 41 Закону України «Про екологічну експертизу», з метою інформування населення та погодження дій з іншими об'єднаннями громадян суб'єкти громадської екологічної експертизи оголошують через засоби масової інформації заяву про проведення громадської екологічної експертизи, в якій зазначаються відомості про склад громадського еколого-експертного формування, перелік спеціалістів, залучених до участі в експертизі, об'єкт екологічної експертизи, строки її проведення. Заява про проведення громадської екологічної експертизи подається до відповідних місцевих рад, органів державної виконавчої влади та державної екологічної експертизи.

Доцільним є проведення громадської екологічної експертизи паралельно або до проведення державної експертизи, щоб представити її висновки державним експертним підрозділам.

Контрольні запитання і завдання

1. У чому основна мета і суть екологічної експертизи?
2. Які види екологічної експертизи передбачені законодавством?
3. Що виступає об'єктами екологічної експертизи?
4. Які особливості проведення екологічної експертизи діючих об'єктів?
5. Що являє собою оцінка впливу запроектованої діяльності на навколишнє природне середовище? Який порядок її розробки?
6. Яке правове значення, структура і термін дії позитивного висновку державної екологічної експертизи?

7. Які, на вашу думку, можливі варіанти проведення громадської екологічної експертизи?
8. Який порядок фінансування проведення державної і громадської екологічної експертизи?
9. Які підстави і порядок оскарження висновку державної екологічної експертизи?
10. Проаналізуйте статті 44—46 Закону України «Про екологічну експертизу» на предмет того, хто відповідно до цього закону має право оскаржувати висновки експертизи та рішення прийняті на їх підставі.
11. У чому полягає відмінність між екологічним контролем, екологічним аудитом та екологічною експертизою?

Розділ 7. **ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

Анотація. У розділі розкривається суть, призначення та структура економічного механізму забезпечення охорони довкілля, визначаються і характеризуються основні елементи цього механізму — збори за спеціальне використання природних ресурсів, збори за забруднення навколишнього природного середовища, система фінансування заходів охорони довкілля, економічне стимулювання природоохоронної діяльності, екологічне страхування.

Ключові поняття: Державний фонд охорони навколишнього природного середовища; екологічне страхування; економічний механізм забезпечення охорони довкілля; збір за забруднення навколишнього природного середовища; збір за погіршення якості природних ресурсів; збори за спеціальне використання природних ресурсів; ліміти використання природних ресурсів.

§ 1. Суть та система економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища

Правове регулювання екологічних відносин здійснюється з використанням адміністративних та економічних методів впливу. При цьому економічні методи на відміну від адміністративних здійснюють вплив на майнові, економічні інтереси природокористувачів та інших суб'єктів, які займаються господарською діяльністю, що особливо актуально в умовах ринкової економіки. Економічні методи є досить ефективним способом формування екологічно значимої, правомірної поведінки, однак ступінь їх ефективності значною мірою залежить від стану економічного розвитку держави. Застосування економічних методів повинно бути розумним. У випадку значного збільшення платності природокористування можна задушити економіку, викликати спротив з боку підприємців. Економічні й адміністративні методи впливу не є альтернативними чи взаємозамінними. Вони повинні взаємодіяти і доповнювати один одного.

Суть економічного методу полягає в застосуванні соціально-економічного впливу на юридичних і фізичних осіб, діяльність яких пов'язана з впливом на довкілля. Ідеальна модель економічного механізму полягає в тому, щоб закріпити в правових нормах такі умови взаємодії платежів, зборів, податків, при яких підприємцю значно вигідніше виконувати всі вимоги законодавства про охорону довкілля, ніж порушувати їх.

Значення економічного механізму вирішення проблем охорони довкілля має два основних аспекти. Функціонування економічного механізму, по-перше, є джерелом фінансування заходів по охороні довкілля, акумулювання грошових засобів; по-друге, здійснює реальний вплив на природокористувачів і інших господарюючих суб'єктів — юридичних і фізичних осіб, стимулюючи їх до виконання екологічних вимог, які містяться в законодавстві.

Правової регламентації в Україні цей інститут вперше набув у 1991 р. з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який вміщує самостійний розділ Х «Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища». Стаття 41 Закону містить перелік економічних заходів забезпечення охорони довкілля, а саме:

- взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів по охороні навколишнього природного середовища на основі економічних важелів;

- визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

- встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів;

- встановлення нормативів збору і розмірів зборів за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище на утворення і розміщення відходів та інші види шкідливого впливу;

- надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефек-

тивних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

— відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Щоправда, цей перелік викликає ряд зауважень. Положення закріплене в першому пункті ст. 41, яке передбачає «взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів по охороні навколишнього природного середовища на основі економічних важелів» скоріше за все є не заходом, а принципом функціонування економічного механізму. «Встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів» є обов'язковою складовою процесу визначення розміру грошових зборів за використання природних ресурсів та забруднення довкілля, однак економічного характеру не має. «Відшкодування збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» відноситься до заходів юридичної відповідальності за правопорушення, а не до економічних заходів. До складу економічного механізму забезпечення охорони довкілля повинні включатись справді економічні заходи, які буде визначено в наступному підрозділі.

Таким чином, *економічний механізм забезпечення охорони довкілля — це система економіко-правових засобів впливу, які забезпечують формування системи фінансування природоохоронних заходів через стягнення зборів за використання природних ресурсів та забруднення довкілля, інших надходжень, стимулювання природоохоронної діяльності суб'єктів шляхом встановлення фінансових та інших матеріальних пільг та гарантій.*

§ 2. Характеристика елементів економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища

До економічного механізму забезпечення охорони довкілля можна включити наступні елементи.

1. *Збори в галузі використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища.* В систему цих зборів входять:

а) збір за спеціальне використання природних ресурсів (ст. 43 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Цей збір встановлюється на основі нормативів збору і лімітів використання окремих природних ресурсів.

Використання природних ресурсів відбувається в межах встановлених лімітів. Положення про порядок установа лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р.¹. За загальним правилом, збори в межах лімітів відносяться до валових витрат виробництва і відповідно включаються в собівартість продукції, а за понадлімітне використання — стягується з прибутку.

Конкретні розміри зборів визначаються окремими нормативно-правовими актами по кожному природному ресурсу.

Зокрема, збір за користування надрами регулюється гл. 4 Кодексу України про надра. Плата за користування надрами справляється у вигляді:

- 1) платежів за користування надрами;
- 2) відрхувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету;
- 3) збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій);
- 4) акцизного збору.

Стаття 29 Кодексу України про надра закріплює випадки звільнення від плати за користування надрами, а саме:

1) землевласників і землекористувачів, які здійснюють у встановленому порядку видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб або користуються надрами для господарських і побутових потреб на наданих їм у власність чи користування земельних ділянках;

2) користувачів надр — за проведення регіональних геолого-геофізичних робіт, геологічних зйомок, інших геологічних робіт, у тому числі розвідувального буріння з відбором зразків, проб, спрямованих на загальне вивчення надр, пошуки і розвідку родовищ корисних копалин, та робіт по прогнозуванню зем-

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1992. — № 9. — Ст. 217.

летрусів і дослідженню вулканічної діяльності, інженерно-геологічних, еколого-геологічних та палеонтологічних досліджень, контролю за режимом підземних вод, а також за виконання інших робіт, що проводяться без порушень цілісності надр, якщо вони виконуються за рахунок державного бюджету, бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;

3) користувачів надр — при організації геологічних об'єктів природно-заповідного фонду;

4) користувачів надр — за здійснення розвідки корисних копалин у межах гірничого відводу, наданого їм для видобування корисних копалин;

5) дитячі спеціалізовані санаторно-курортні заклади за здійснення видобутку мінеральних вод у частині, що використовується для лікування на їх території.

Платежі за користування надрами можуть справлятися у вигляді разових внесків та (або) регулярних платежів, які визначаються на основі відповідних еколого-економічних розрахунків.

Детальніше регулювання відповідних відносин здійснюється на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 12.09.1997 р. «Про затвердження базових нормативів плати за користування надрами для видобування корисних копалин»¹ та постанови КМУ від 26.03.2008 р., якою затверджений Порядок справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин².

Відповідно до ст. 77 Лісового кодексу України спеціальне використання лісових ресурсів, крім розміщення пасік, є платним. Порядок справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6.07.1998 р.³ Також постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 р. затверджені такси на деревину лісових порід, що відпускається на пні і на живицю⁴.

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 38.

² Там само. — 2008. — № 25. — Ст. 784.

³ Там само. — 1998. — № 27.

⁴ Там само. — 1997. — № 4.

Відповідно до ст. 30 Водного кодексу України збір за спеціальне водокористування справляється з метою стимулювання раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включає збір за використання води водних об'єктів та за скидання забруднюючих речовин. Розмір збору за використання води визначається на основі нормативів збору, фактичних обсягів використаної води та встановлених лімітів використання води. Порядок справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р.¹ Відповідно до п. 16 Порядку збір за використання водних ресурсів не справляється: за воду, що використовується для задоволення питних і санітарно-гігієнічних потреб населення; за воду, що використовується для протипожежних потреб; за воду, що використовується для потреб зовнішнього благоустрою територій міст та інших населених пунктів; за воду, що використовується у шахтах для пилозаглушення; за морську воду, крім води з лиманів; за воду, що забирається науково-дослідними установами для наукових досліджень у галузі рисосіяння та для виробництва елітного насіння рису та в інших передбачених цим пунктом випадках. Також постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.1999 р. затверджені нормативи збору за спеціальне водокористування².

Спеціальне використання об'єктів тваринного світу здійснюється за плату. Розмір плати встановлюється залежно від виду, мети та обсягів використання об'єктів тваринного світу, розповсюдженості та цінності, з урахуванням місцеположення, якості, біотичної продуктивності території та інших екологічних, а також економічних факторів (ст. 27 Закону України «Про тваринний світ»). На виконання цієї норми прийнята, зокрема, постанова Кабінету Міністрів України від 25.01.1996 р. «Про затвердження Тимчасового порядку справляння плати за спеціальне використання диких тварин»³.

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 33.

² Там само. — № 20.

³ Урядовий кур'єр. — 1996. — № 30—31.

Стаття 206 Земельного кодексу України встановлює: «Використання землі в Україні є платним». Плата за землю справляється відповідно до Закону України «Про плату за землю»¹;

б) збір за забруднення навколишнього природного середовища (ст. 44 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 р.². Збір справляється за:

- викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин;
- скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти;
- розміщення відходів.

До суб'єктів доводяться ліміти викидів і скидів. Збір за скиди та викиди в межах лімітів відноситься на витрати виробництва, а за перевищення лімітів стягуються з прибутку;

в) збір за погіршення якості природних ресурсів (ст. 45 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Він повинен справлятися за зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів тощо, і має бути встановлений Кабінетом Міністрів України, але на сьогодні порядок його сплати ще не прийнято.

2. Система фінансування заходів охорони довкілля. Відповідно до статей 42, 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в Україні фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища 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. Для фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища утворюються *Державний, республіканський Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища*. Положення про Державний фонд охорони довкілля затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 7.05.1998 р. в редакції постанови

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 45. — Ст. 238.

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 9.

від 07.04.2006 р.¹. Він є складовою частиною Державного бюджету України. Фонд створено з метою фінансування природоохоронних заходів та заходів, пов'язаних з раціональним використанням і збереженням природних ресурсів. Фонд формується за рахунок частини коштів, що надійшли від збору за забруднення навколишнього природного середовища, та інших джерел, визначених законодавством. Кошти Фонду спрямовуються за бюджетними програмами відповідно до планів природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів і кошторисів, що затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів в установленому законодавством порядку. Головними розпорядниками є Мінприроди та інші центральні органи виконавчої влади, які визначаються у державному бюджеті на відповідний рік.

3. *Заходи економічного стимулювання*, які визначені ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а саме:

а) надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян в разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, при переході на маловідхідні, ресурсо- і енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадженні очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища;

б) надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок для реалізації заходів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища;

в) встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів;

г) звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища;

д) передачі частини коштів фондів охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах підприємствам,

¹ Офіційний вісник України. — 2006. — № 15. — Ст. 1080

установам, організаціям і громадянам на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднюючих речовин і зменшення шкідливих фізичних, хімічних та біологічних впливів на стан колишнього природного середовища, на розвиток екологічно безпечних технологій та виробництв;

е) надання можливості отримання природних ресурсів під заставу.

Ця складова економічного механізму, яка найбільше відображає його суть і значення, на жаль, поки що не знаходить реального застосування на практиці через відсутність врегульованих механізмів її реалізації.

4. *Екологічне страхування*, яке може бути добровільним, обов'язковим чи інших видів, як зазначено в ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Порядок його здійснення регулюється загальними нормами про страхування і не достатньо враховує специфіку екологічних відносин. Спеціальним актом в цьому плані є затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 р. Порядок і правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру¹.

Контрольні запитання і завдання

1. У чому суть і мета встановлення економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного середовища?
2. Які елементи входять в структуру економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного середовища?
3. У чому суть збору за забруднення навколишнього природного середовища? Чим він регулюється?
4. У чому суть встановлення лімітів в галузі охорони і використання навколишнього природного середовища? Яка діяльність підлягає лімітуванню?

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 47. — Ст. 2163.

5. У чому суть збору за спеціальне використання природних ресурсів? Якими нормативно-правовими актами регулюється порядок зборів за спеціальне користування надрами, водами, лісами, тваринним світом?
6. Які види заходів економічного стимулювання охорони довкілля передбачені законодавством?
7. Які, на вашу думку, найбільш ефективні заходи економічного стимулювання природоохоронної діяльності? Які можливі нові види таких заходів?
8. Який статус Державного фонду охорони навколишнього природного середовища?
9. Які особливості відносин екологічного страхування?

Розділ 8. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЕКОЛОГО- ПРАВОВИХ НОРМ

Анотація. У розділі дається характеристика інституту юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства та її підстав. Він містить аналіз особливостей інституту юридичної відповідальності в екологічному праві, існуючих наукових підходів до її розуміння, загальну характеристику видів відповідальності за екологічні правопорушення та особливостей способів визначення розмірів збитків у випадку відшкодування шкоди заподіяної порушенням еколого-правових вимог. Характеризується також підстава юридичної відповідальності — екологічне правопорушення: його поняття, ознаки, склад, види.

Ключові поняття: адміністративна відповідальність; дисциплінарна відповідальність; екологічне правопорушення; кримінальна відповідальність; склад екологічного правопорушення; такси розрахунку розміру збитків; цивільно-правова відповідальність; юридична відповідальність за екологічні правопорушення.

§ 1. Загальна характеристика юридичної відповідальності

За загальним правилом порушення правових норм, не виконання визначених ними приписів тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності. Порушення норм екологічного права, заподіяння шкоди довікллю теж передбачає застосування заходів юридичної відповідальності. Юридична відповідальність є одним з основних елементів правового забезпечення охорони довкілля.

При характеристиці в загальній теорії права видів юридичної відповідальності традиційно визначають такі основні види як кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та інші. В літературі обґрунтовується існування окремого виду відповідальності — «екологічної відповідальності», яка є складним соціальним та еколого-правовим інститутом і існує в двох формах: еколого-правовій (юридична відповідальність) і еколого-економічній (економічна відповідальність). По-суті, економічна відповідальність — це платежі за використання природних ресурсів, забруд-

нення довкілля, які відповідний суб'єкт вносить в бюджет у безспірному порядку в наперед визначених розмірах¹. Однак більшість науковців при характеристиці названих відносин застосовують не поняття «екологічна відповідальність», а формулювання «юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища», «юридична відповідальність в галузі охорони навколишнього природного середовища», «юридична відповідальність за екологічні правопорушення». До речі, розділ XV Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» називається «Відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища». Така позиція є достатньо обґрунтованою. Юридична відповідальність за екологічні правопорушення передбачає застосування санкцій кримінального, адміністративного, цивільно-правового, дисциплінарного характеру і не має особливих механізмів і заходів впливу, які б виділяли її в особливий, самостійний вид. Певною мірою особливим є застосування спеціальних такс і методик при відшкодуванні шкоди, заподіяної об'єктам природи, що теж спонукає ряд вчених до визначення її специфіки і найменування «матеріальна відповідальність»². Однак застосування такс є лише особливим механізмом цивільно-правової відповідальності і не може бути достатньою підставою виділення окремого виду — екологічно-правової відповідальності. Основною підставою для виділення самостійного інституту та правового механізму — юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону довкілля є вчинене суб'єктом діяння, яке посягає на екологічний правопорядок і заподіює шкоду об'єктам навколишнього природного середовища — екологічне правопорушення. При цьому система екологічних правопорушень охоплює порушення як у сфері охорони довкілля в цілому, так і щодо окремих природних об'єктів і відповідно регулюється нормами водного, земельного, надрового та іншого законодавства галузевого характеру.

Таким чином, *юридична відповідальність за екологічні правопорушення є комплексним міжгалузевим інститутом екологічного права і характеризується тим, що, по-перше, має особливу*

¹ Петров В. В. Экологическое право России. — М., 1996. — С. 263—267.

² Кравченко С. Н. Материальная ответственность в системе охраны природы. — К., 1981.

підставу — екологічне правопорушення, а, по-друге, передбачає застосування санкцій кримінально-правового, адміністративного, цивільно-правового, дисциплінарного характеру до осіб, що вчинили екологічне правопорушення.

При аналізі юридичної відповідальності в теорії права виділяють її двохаспектне розуміння: позитивна (перспективна) та негативна (ретроспективна) юридична відповідальність. Аналогічна позиція присутня і щодо юридичної відповідальності в галузі екологічних відносин. Ретроспективна еколого-правова відповідальність — це форма юридичної відповідальності в галузі екології, яка передбачена законодавством і застосовується за вже скоєні екологічні правопорушення, неправомірну дію чи бездіяльність. Під активною (позитивною) відповідальністю стосовно екологічного права розуміють правомірну екологічно спрямовану діяльність, яка передбачає виконання і дотримання юридично встановлених заходів відповідальності наперед, за майбутні негативні наслідки екологічної діяльності, як компенсацію за такі¹. Однак, як вірно зазначається в літературі, позитивна відповідальність — це загальносоціальна відповідальність, яка не збігається з юридичною як особливою правовою категорією, що склалася у зв'язку з необхідністю покарання порушників правових вимог².

Від заходів юридичної відповідальності слід відрізнити економічні заходи впливу, зокрема збори за викиди і скиди забруднюючих речовин, які якраз найбільш часто включаються до заходів позитивної юридичної відповідальності. Вони є елементом економічного механізму охорони довкілля, мають інше призначення і суть в правовому механізмі забезпечення охорони довкілля. При чому у випадку сплати зборів за перевищення лімітів викидів і скидів відбувається накладення економічних заходів впливу і юридичної відповідальності за порушення встановлених нормативів. Як закріплює ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації, як пра-

¹ Тищенко Г. В. Екологічне право: Навч. посібник для студентів юрид. вузів та ф-тів. — К., 2001. — С. 137–138.

² Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. — К., 1978. — С. 56.

вило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Збори як заходи економічного впливу стягуються в безспірному порядку по наперед затверджених ставках, розмірах, а відшкодування шкоди як захід юридичної відповідальності здійснюється тільки в судовому порядку, на підставі факту порушення екологічних норм виходячи з реально заподіяної шкоди.

Власне юридична відповідальність у галузі охорони навколишнього природного середовища проявляється в застосуванні до порушника еколого-правових вимог компетентними державними органами у встановленому законом порядку заходів державно-владного характеру, що проявляються у позбавленні, обмеженні порушників певних особистих чи майнових благ. Під юридичною відповідальністю за порушення екологічного законодавства слід розуміти відношення між державою в особі спеціально уповноважених органів у галузі охорони навколишнього природного середовища, правоохоронних органів, інших уповноважених суб'єктів і особою (фізичною чи юридичною), яка вчинила екологічне правопорушення, по застосуванню до порушника відповідного покарання. Сутність такої відповідальності полягає в несприятливих для порушника екологічних вимог наслідках у межах, установлених екологічним законодавством за правопорушення в галузі екології¹.

Відповідальність за екологічні правопорушення виконує ряд *функцій*, що базуються на загальних функціях юридичної відповідальності:

- охоронну, що спрямована на забезпечення захисту, недоторканності прав та законних інтересів суб'єктів екологічних відносин;
- компенсаційну, спрямовану на відшкодування втрат природного середовища і шкоди, заподіяної здоров'ю людини;
- превентивну, що забезпечує попередження нових правопорушень та виховання у правопорушника і інших осіб поваги до закону;
- каральну, що полягає у покаранні особи, яка вчинила екологічне правопорушення.

¹ Екологічне право України / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків, 2005. — С. 171.

§ 2. Екологічне правопорушення: поняття, особливості, склад

Основною підставою юридичної відповідальності є правопорушення. Відповідно правопорушення є підставою і юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства. Такі порушення характеризуються особливими, специфічними ознаками і називаються екологічними правопорушеннями. Це поняття визнано і на законодавчому рівні. В статті 70 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» вживаються поняття «екологічне правопорушення» та «екологічний злочин».

Поняття, ознаки, склад екологічного правопорушення базуються на загальних характеристиках правопорушення. Зокрема, *ознаками екологічного правопорушення*, як і будь-якого, можна визначити наступні:

— з об'єктивної (зовнішньої) сторони воно проявляється у вигляді дії чи бездіяльності. В екологічних правовідносинах це досить часто невиконання встановлених законодавством обов'язків, недотримання заборон, екологічних вимог тощо;

— за соціальними наслідками ця поведінка є соціально шкідливою чи небезпечною, тобто спричиняє чи може спричинити шкоду нормальному функціонуванню суспільних відносин. Екологічне правопорушення порушує нормальні природні відносини взаємодії природи і суспільства по забезпеченню раціонального використання і охорони природних об'єктів;

— за психологічною ознакою, як і інші правопорушення, таке діяння має свідомо-вольовий характер, є винним (хоча у випадку заподіяння шкоди джерелом підвищеної екологічної небезпеки цивільно-правова відповідальність власника цього джерела настає незалежно від наявності його вини);

— за юридичною ознакою — це протиправне діяння, тобто заборонене правовою нормою;

— за наслідками правопорушення породжує виникнення правовідносин по застосуванню до правопорушника заходів юридичної відповідальності.

Як зазначається в літературі, екологічне правопорушення характеризується в першу чергу такими рисами, як екологічна спрямованість, екологічна небезпека, екологічна протиправність.

Сутність екологічної спрямованості правопорушення полягає в тому, що поведінка правопорушника спрямована на негативну зміну стану навколишнього природного середовища, порушення правового режиму природних ресурсів. Екологічна небезпека включає не лише ймовірність порушення екологічних інтересів суспільства, але й підвищену небезпеку для існуючих екологічних зв'язків у самих екосистемах. Екологічна протиправність полягає в повному або частковому невиконанні вимог, ігноруванні правил, закріплених нормами екологічного законодавства¹.

Не вдаючись до детального аналізу наведених вище ознак, хотілося б підкреслити, що *головна ознака, яка дозволяє відмежувати екологічне правопорушення від інших (в тому числі тих, які пов'язані з природними об'єктами) і дає підстави визнавати його самостійним видом в системі правопорушень, полягає в заподіянні ним шкоди природі, природним об'єктам, екосистемам (а через них і людині).*

Склад екологічних правопорушень традиційно містить чотири елементи: 1) об'єкт, 2) об'єктивна сторона, 3) суб'єкт, 4) суб'єктивна сторона.

Об'єктом екологічного правопорушення є ті суспільні відносини, на які воно посягає і яким заподіює шкоду. Розрізняють загальний і спеціальний об'єкт. Загальним об'єктом екологічних правопорушень є екологічний правопорядок, тобто коло суспільних відносин по охороні довкілля і раціональному використанню природних ресурсів. Екологічний правопорядок визначають як систему принципів і правил, які регулюють взаємодію суспільства і природного середовища в інтересах раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища, здоров'я і благополуччя людей². Загальний об'єкт диференціюється на спеціальні. Спеціальними об'єктами є суспільні відносини по охороні і раціональному лісів, вод, земель, надр, тваринного світу, і т. д. Іноді ще додається факультативний об'єкт — життя і здоров'я людини.

Об'єктивна сторона екологічного правопорушення характеризується трьома ознаками:

¹ Екологічне право України / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків, 2005. — С. 174.

² Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В. В. Петрова. — М., 1988. — С. 146.

— протиправною поведінкою особи, яка полягає у порушенні або невиконанні встановлених вимог екологічного законодавства (досить часто це якраз протиправна бездіяльність);

— шкодою, що заподіяна, або наявність реальної загрози заподіяння шкоди. В даному випадку це шкода, заподіяна довкіллю в цілому, окремим природним об'єктам, і може полягати в забрудненні, виснаженні, знищенні чи пошкодженні компонентів довкілля. Значна кількість екологічних правопорушень мають формальний склад, тобто відповідальність настає за сам факт порушення екологічних вимог незалежно від факту настання наслідків;

— причинним зв'язком між протиправною поведінкою особи і заподіяною шкодою.

Суб'єктом екологічного правопорушення можуть бути як юридичні, так і фізичні деліктоздатні особи. Серед юридичних осіб — це виробничі підприємства, проектні установи, державні органи тощо. Часто суб'єктами екологічного правопорушення, особливо адміністративних, є посадові особи. Відповідно до чинного законодавства адміністративна і кримінальна відповідальність фізичних осіб за екологічні правопорушення настає з 16-річного віку. У порядку цивільного судочинства громадяни несуть обмежену відповідальність з 14 до 18 років, повну — з 18 років. Багато екологічних правопорушень можуть бути вчинені лише спеціальним суб'єктом, тобто особою, що наділена спеціальними правами й обов'язками в галузі здійснення функцій, завдань, видів діяльності, пов'язаних з природокористуванням чи іншою діяльністю, що впливає на довкілля.

Суб'єктивна сторона екологічного правопорушення виражається ознакою вини, яка може бути у формі умислу чи необережності, причому у більшості випадків це непрямий умисел або протиправна самовпевненість. Традиційною є змішана форма вини, тобто ставлення до порушення встановлених норм виражається у формі умислу, а до наслідків, що виникли, — у формі необережності. Відповідальність без вини можлива у випадку, коли відшкодовується шкода, заподіяна джерелом підвищеної небезпеки (що прямо передбачено ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Отже, екологічне правопорушення — це винне, протиправне діяння (дія чи бездіяльність), що посягає на екологічний правопо-

рядок, спричиняє шкоду навколишньому природному середовищу або створює реальну загрозу заподіяння такої шкоди і тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності.

Екологічні правопорушення можна класифікувати за різними видами:

- за характером санкцій:
 - а) екологічні злочини,
 - б) екологічно-адміністративні правопорушення,
 - в) дисциплінарні правопорушення,
 - г) цивільно-правові правопорушення;
- за об'єктами посягання:
 - а) правопорушення в галузі охороні земель,
 - б) правопорушення в галузі охороні надр,
 - в) правопорушення в галузі охороні лісів,
 - г) правопорушення в галузі охороні вод тощо;
- за способом спричинення шкоди:
 - а) забруднення навколишнього природного середовища,
 - б) нераціональне використання природних ресурсів,
 - в) пошкодження і знищення природних об'єктів,
 - г) погіршення якості природних об'єктів та ін.
- за інститутами екологічного законодавства:
 - а) порушення в галузі права власності на природні об'єкти,
 - б) порушення в галузі природокористування,
 - в) порушення в галузі екологічної експертизи,
 - г) порушення норм екологічної безпеки,
 - д) порушення екологічних прав громадян та інші.

У наукових дослідженнях виділяють і інші критерії класифікації екологічних правопорушень, розрізняючи за ними відповідні види правопорушень.

§ 3. Види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення

У системі різновидів юридичної відповідальності за екологічні правопорушення розрізняють: кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, дисциплінарну відповідальність.

Кримінальна відповідальність регулюється Кримінальним кодексом України і застосовується у випадку вчинення екологічних злочинів. Кримінальна відповідальність в галузі екологічних відносин є особливою формою захисту суспільства від еко-

логічних злочинів, які характеризуються підвищеним ступенем суспільної небезпеки і відповідно передбачає більш суворіші заходи відповідальності, ніж інші види відповідальності. Суб'єктами притягнення до кримінальної відповідальності є тільки фізичні особи (в більшості — спеціальні суб'єкти). Вона застосовується лише судом. У чинному Кримінальному кодексі України, на відміну від попереднього, такі злочини виокремлені в самостійний розділ 8 «Злочини проти довкілля», який охоплює 19 складів злочинів. Усі вони передбачають екологічно-небезпечні наслідки. При цьому законодавцем збережені традиційні склади екологічних злочинів, зокрема «незаконна порубка лісу» (ст. 246), «незаконне полювання» (ст. 248), «незаконне заняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом» (ст. 250), а також введено ряд нових, раніш відсутніх складів злочинів: «безгосподарське використання земель» (ст. 254), «проекткування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля» (ст. 253), «порушення правил екологічної безпеки» (ст. 236).

Адміністративна відповідальність — це вид юридичної відповідальності, що найчастіше має місце в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища. Адміністративна відповідальність полягає в застосуванні компетентним органом держави заходів адміністративного впливу за здійснення екологічного адміністративного правопорушення та регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення і екологічним законодавством. Перелік екологічних адміністративних правопорушень міститься в главі 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури».

За своїми об'єктивними ознаками адміністративне правопорушення зовні схоже зі злочином, однак основним критерієм їх розмежування є ступінь небезпеки діяння, тяжкість заподіяних наслідків. Кодекс про адміністративні правопорушення в якості однієї з попередніх умов накладання адміністративної відповідальності передбачає відсутність у вчиненому порушенні ознак складу злочину. Відповідно до ч. 2 ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність за порушення, передбачені даним кодексом, настає лише в тому випадку, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть кримінальної відповідальності. Основні ознаки, що дають можливість розмежувати екологічний злочин і адмі-

ністративний проступок, наводяться, як правило, у Кримінальному кодексі України. Це — повторність здійснення екологічного правопорушення, наявність умислу, систематичність, тяжкість наслідків, які свідчать про підвищену небезпеку та інші. Так, порушення правил щодо боротьби з хворобами та шкідниками рослин кваліфікується як злочин (ст. 247 КК України), якщо таке діяння спричинило тяжкі наслідки. Якщо таких наслідків немає, то діяння кваліфікується як адміністративне правопорушення (ст. 105 КУпАП). Стаття 240 Кримінального кодексу України передбачає відповідальність за порушення встановлених правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля. Якщо вказаної небезпеки немає, порушення правил охорони надр тягне адміністративну відповідальність (статті 57, 58 КУпАП).

За вчинення адміністративних правопорушень до винних застосовуються передбачені КУпАП адміністративні стягнення. Основним видом адміністративного стягнення за порушення екологічних вимог на практиці є штраф. Суб'єктами застосування адміністративної відповідальності є визначене КУпАП коло органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення: місцеві суди; органи санітарно-епідеміологічної служби, органи держкомзему, органи рибохорони, органи лісового господарства, органи міпприроди та інші. Їх підвідомчість розмежована в розділі 3 КУпАП.

Дисциплінарна відповідальність за екологічне правопорушення регламентується ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» і Кодексом законів про працю України. Вона виражається у накладенні власником підприємства, установи, організації чи уповноваженим ним органом на винного працівника дисциплінарного стягнення за невиконання чи неналежне виконання ним його трудових обов'язків, пов'язаних з використанням природних ресурсів, охороною навколишнього середовища, за порушення вимог екологічного законодавства, дотримання якого є його посадовим обов'язком. Законодавство не встановлює конкретного переліку дисциплінарних проступків у галузі охорони довкілля, за які настає відповідальність, як це має місце стосовно адміністративної чи кримінальної відповідальності. Правопорушення може, наприклад, полягати у невиконанні головним інженером підприємства ви-

мог посадової інструкції щодо експлуатації промислового устаткування. Особливістю накладення дисциплінарного стягнення є те, що воно може накладатись на правопорушника незалежно від настання екологічних наслідків, за одним лише фактом вчинення правопорушення.

Згідно із статтею 147 Кодексу законів про працю України до порушників можуть бути застосовані наступні дисциплінарні стягнення: догана і звільнення. Як різновид дисциплінарної міри відповідальності до посадових осіб і спеціалістів, винних у порушенні екологічних вимог, за рішенням їх управлінських органів застосовують депреміювання, тобто повне чи часткове позбавлення премії за підсумками року, наприклад, за невиконання планів і заходів щодо охорони навколишнього середовища або за порушення природоохоронного законодавства. Даний вид стягнення є більш ефективним та доцільним для профілактичного впливу на працівника, ніж його звільнення.

Цивільно-правова відповідальність у галузі охорони навколишнього природного середовища полягає у покладанні на правопорушника обов'язку відшкодувати потерпілій стороні майнову чи моральну шкоду, заподіяну в результаті порушення еколого-правових вимог, і передбачену Цивільним кодексом України. Однак відносини по використанню об'єктів природи не є тотожними майновим, цивільно-правовим відносинам. Їх специфіка зумовила особливості правового регулювання відносин по відшкодуванню шкоди, заподіяної природним об'єктам, що проявилось у встановленні особливого порядку відшкодування такої шкоди і стало підставою для обґрунтування в наукових джерелах існування самостійного виду відповідальності за екологічні правопорушення — матеріальної відповідальності.

З нашої точки зору, більш точними є твердження, що матеріальна відповідальність за шкоду природному середовищу є проявом цивільно-правової відповідальності. У даному випадку матеріальна відповідальність за екологічні порушення є цивільно-правовою відповідальністю, і здійснюється вона відповідно до норм цивільного і цивільно-процесуального законодавства. Стаття 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду, а ст. 69 Закону вказує на необхідність її компенсації в повному обсязі.

Форми компенсації екологічної шкоди можуть бути різніми. Насамперед, при можливості, доцільно застосовувати відшкодування шкоди в природі, коли порушник за власний кошт повинен усунути негативні наслідки своїх протиправних дій (посадити ліс, провести рекультивацію земель тощо). Якщо ж такий спосіб неприйнятний, то порушник зобов'язаний відшкодувати заподіяні збитки, розрахунок яких в екологічному праві має свої особливості, оскільки при заподіянні шкоди природним об'єктам не завжди можна визначити реальні збитки, основна вага в їх змісті належить неодержаним доходам, значне місце займають затрати на відновлення, покращання природного середовища.

В літературі розрізняється ряд *способів обчислення розмірів збитків* при екологічних правопорушеннях, а саме: затратний (за фактичними затратами на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища і здоров'я людей), нормативний (за встановленими нормативами), розрахунковий (за відповідними методиками розрахунку розміру шкоди), таксовий (на підставі наперед встановлених такс)¹.

Зокрема, *такса* є своєрідною розрахунковою одиницею, тарифом, що має умовний характер і містить в своєму розмірі наперед визначену оцінку збитків, витрат держави, що виникнуть у зв'язку зі знищенням окремих природних компонентів. Такси враховують, як зазначається в літературі, у вартісному виразі всі негативні майнові наслідки, а також культурну, наукову, історичну цінність природних об'єктів, їх розповсюдженість в даному регіоні та інші ознаки². Вони становлять завчасно розраховану і зафіксовану оцінку заподіяної екологічної шкоди у вигляді кратності до розміру мінімальної заробітної плати чи неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Так, наприклад, відповідно до затверджених наказом Державного комітету лісового господарства України та Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 18.07.2007 р. такс для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок пору-

¹ Балюк Г. І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах: Навч. посібник. — К., 2006. — С. 80.

² Кравченко С. Н. Материальная ответственность в системе охраны природы. — К., 1981. — С. 45.

шення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України), такса за незаконне добування або знищення лося складає 20000 грн., кабана — 10000 грн., зайця — 500 грн.¹.

Застосування такс, методик не є особливим видом відповідальності, а тільки полегшує визначення збитків у процесі відшкодування. Такси чи методики мають допоміжний характер і у випадку їх відсутності шкода визначається у загальному цивільно-правовому порядку. Як зазначено в п. 15 постанови пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004 р. «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля»², розглядаючи у кримінальних справах цивільні позови про відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю, суди повинні керуватися нормами природоохоронного законодавства, а у випадках, коли це питання не врегульоване зазначеним законодавством, — відповідними положеннями Цивільного кодексу України.

Контрольні запитання і завдання

1. Які особливості інституту юридичної відповідальності за екологічні правопорушення?
2. В яких випадках може допускатись одночасне застосування заходів юридичної відповідальності і заходів економічного механізму охорони довкілля?
3. Порівняйте порядок сплати зборів за забруднення довкілля (як елемент економічного механізму) та відшкодування шкоди заподіяної негативним впливом на довкілля (в порядку юридичної відповідальності) за критеріями підстав застосування, суб'єктів, розмірів, порядку стягнення виплат тощо.
4. Яка основна характеристика екологічного правопорушення визначає його «екологічну спрямованість» і відрізняє від інших — «не екологічних»?
5. Які особливості елементів складу екологічного правопорушення?

¹ Офіційний вісник України. — 2007. — № 58. — Ст. 2319.

² Вісник Верховного Суду України. — 2005. — № 1.

6. Коли і за яких підстав може застосовуватись дисциплінарна відповідальність в екологічних відносинах?
7. На основі аналізу норм КпАП України визначте перелік органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення в галузі охорони довкілля.
8. Які екологічні протиправні діяння віднесені КК України до злочинів у галузі охорони довкілля? Чим відрізняються екологічні злочини від інших екологічних правопорушень?
9. Яка особливість визначення розмірів шкоди, заподіяної об'єктам природи? Яким чином ця особливість проявляється в правових нормах?
10. Що представляють собою затвержені такси чи методики, які використовуються для визначення розміру збитків, заподіяних об'єктам природи?
11. Ознайомтесь з нормативно-правовими актами, що встановлюють такси розрахунку розмірів відшкодування, у випадках заподіяння шкоди об'єктам природи, чи затверджують методики розрахунку збитків.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ 9. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Анотація. Розділ присвячений аналізу правового режиму використання та охорони землі як основного базового природного об'єкта, що виконує важливі екологічні, економічні та інші функції. Розкриваються поняття землі, визначаються інші суміжні поняття — земельна ділянка, ґрунт; дається характеристика правового режиму окремих категорій земель; подаються основні функції управління в цій галузі (землеустрій, розподіл і перерозподіл земель, планування і програмування, ведення державного земельного кадастру, моніторинг земель, нормування і стандартизація, державний контроль); викладається зміст охорони земель, система заходів охорони, особливості охорони окремих територій з особливим режимом (деградованих, малопродуктивних, порушених, техногенно забруднених земель); міститься перелік правопорушень та видів юридичної відповідальності.

Ключові поняття: втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; ґрунти; деградовані землі; державний земельний кадастр; земельна ділянка; землеустрій; землі водного фонду; землі житлової та громадської забудови; землі історико-культурного призначення; землі лісогосподарського призначення; землі оздоровчого призначення; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення; землі рекреаційного призначення; землі сільськогосподарського призначення; земля; категорії земель; консервація земель; малопродуктивні землі; моніторинг ґрунтів; моніторинг земель; охорона ґрунтів; охорона земель; порушені землі; рекультивація земель; техногенно забруднені землі; юридична відповідальність за земельні правопорушення.

§ 1. Земля як об'єкт правової охорони і використання. Категорії земель

Стаття 14 Конституції України та ст. 1 Земельного кодексу України проголошують: «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Ця норма безпосередньо вказує на особливо важливу роль, значення даного компонента природи для людини, суспільства та держави.

Ключова роль землі стосовно інших компонентів природи визначається властивими їй унікальними функціями. Земля — основа життя людини, джерело задоволення її першочергових потреб, необхідна умова існування. В екологічному аспекті земля є головною ланкою всіх неземних біоценозів і біосфери планети в цілому. Її ґрунт, тобто поверхневий шар, що має родючість, насичений органо-мінеральним складом і відзначається особливим типом будови, забезпечує ріст рослин, служить живильним середовищем для рослинного і тваринного світу, зберігає воду й очищує її природним шляхом. В економічному відношенні земля виконує функції засобу виробництва (в сільському, лісовому господарстві тощо) і просторового операційного базису (в більшості галузей переробної промисловості, будівельної індустрії тощо). Земля є джерелом краси і багатства природи і має велике значення для підтримання здоров'я людей, організації їх відпочинку, тобто відіграє важливу культурно-оздоровчу функцію¹.

Все це зумовлює об'єктивну необхідність наукового обґрунтування та встановлення належного правового режиму використання та охорони земель, який би забезпечував збереження землі як природного об'єкта, ефективного поєднання і виконання всіх зазначених функцій. Питанням визначення та аналізу правового режиму всіх різновидів земельних відносин присвячена чимала кількість наукових досліджень та публікацій різного характеру.

Якщо звернутись до законодавчого визначення поняття «земля», то на сьогодні воно представлено в Законі України «Про охо-

¹ Екологічне право. Особлива частина: Підручник для студ. юрид. вузів і ф-тів / За ред. В. І. Андрейцева. — К., 2001. — С. 194—198.

рону земель»¹. Відповідно до ст. 1 цього Закону *земля — це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею*. В Конвенції ООН про боротьбу з опусетлюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці (2002 р.) дається міжнародно-правове визначення цього поняття: «земля — означає земну біопродуктивну систему, що включає в себе ґрунт, воду, рослинність, іншу біомасу, а також екологічні і гідрологічні процеси, що відбуваються усередині системи».

В юридичній літературі містяться різноманітні дефініції цієї категорії. Зокрема, всеохоплюючим є визначене В. І. Андрейцевим поняття «земля» (в юридичному значенні), яке виведене на основі визначених ним ознак² (однак слід зважати на зміни режиму власності, що передбачені новим Земельним кодексом України. — *Авт.*). Отже, земля — це головна територіально-просторова частина довкілля (навколишнього природного середовища) у межах території України, матеріальна основа її територіальної цілісності, суверенітету й національної безпеки, що характеризується особливістю природної структури — ґрунтового покриву, розміщення, поширення рослинності, водних об'єктів, корисних копалин та інших ресурсів, які формують сферу життя для людини та інших живих організмів, природні властивості якої використовуються на праві загального землекористування, диференціюється на окремі земельні ділянки (частини), які перебувають у власності Українського народу або уповноваженого ним органу — держави для задоволення загальнолюдських інтересів або на праві колективної і приватної власності з метою забезпечення корпоративних і особистих прав людини та права комунальної власності територіальних громад як матеріальної основи місцевого самоврядування, виступає основним засобом виробництва у сільському господарстві та інших галузях господарювання, операційною базою для систем розселення, в тому числі садівницьких

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

² Андрейцев В. І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні. — К., 1999. — С. 8–9; Екологічне право. Особлива частина. — С. 205–206.

поселень, розміщення галузей народного господарства, державного матеріального резерву та шляхів сполучення, є невід'ємною умовою, місцем, засобом і джерелом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних потреб і вимагає у разі деградації життя заходів щодо відвернення небезпечного впливу на населення та якість довкілля.

Абсолютно слушною є пропозиція про застосування для позначення природного об'єкта поняття не «земля», а «землі» (за прикладом — води), яке несе в собі інше юридично змістове навантаження. Так, «земля» — це відокремлена від природного середовища працею людини частина (маса) речовини, поміщена в якусь місткість (вагони, контейнери, мішки, пакети тощо), це частина матеріального світу, а не природного екологічного середовища. Під поняттям «землі» слід розуміти природний компонент, не вилучений з довкілля, а органічно в нього вплетений, взаємодіючий з водами, лісами, атмосферним повітрям та іншими природними ресурсами¹. Слід зазначити, що Земельний кодекс України застосовує одночасно і те й інше поняття як тотожні.

Відповідно до ст. 18 Земельного кодексу України до земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії. Категорії земель України мають особливий правовий режим. У науково-практичному коментарі до відповідної статті Земельного кодексу України зазначається, що правовим режимом земель прийнято вважати встановлені правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням земель усіх категорій, забезпечення та охорону прав власників землі і землекористувачів, здійснення державного управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням землі і додержанням земельного законодавства, ведення державного земельного кадастру, проведення землеустрою, моніторингу землі, справляння плати за землю і застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. Загальний правовий ре-

¹ *Титова Н.* Землі як об'єкт правового регулювання // *Право України.* — 1998. — № 4. — С. 10

жим поширюється на весь склад земель України, особливий режим є притаманним окремим категоріям земель¹.

Земельний кодекс України (ст. 19) виділяє 9 *категорій земель*.

1) *Землі сільськогосподарського призначення*. Землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей (ст. 22 Земельного кодексу України). Правовий режим цієї категорії земель закріплений ст. 22–37 Кодексу та деталізується в окремих положеннях стосовно суб'єктів власності та використання в законах України «Про фермерське господарство»², «Про сільськогосподарську кооперацію»³, «Про особисте селянське господарство»⁴, підзаконних нормативно-правових актах. Основна особливість правового режиму земель сільськогосподарського призначення — встановлення їх пріоритетності в системі інших категорій земель (як закріплює ст. 23 Земельного кодексу України: «Землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватись насамперед для сільськогосподарського використання»).

2) *Землі житлової та громадської забудови*. До земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування (ст. 38 Земельного кодексу України). Правове регулювання цієї категорії земель базується на нормах Земельного кодексу (зокрема, статей 38–42) та нормах спеціального законодавства, що регулює порядок їх використання: Закон України «Про планування та забудову територій»⁵, Закон України «Про основи містобудування»⁶, наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України

¹ Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За заг. ред. В. В. Медведчука. — К., 2004. — С. 65.

² Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 45. — Ст. 363.

³ Там само. — 1997. — № 39. — Ст. 261.

⁴ Там само. — 2003. — № 29. — Ст. 232.

⁵ Там само. — 2000. — № 31. — Ст. 250.

⁶ Там само. — 1992. — № 52. — Ст. 683.

від 10.12.2001 р. «Про затвердження Типових регіональних правил забудови»¹, наказ МОЗ України від 19.06.1996 р. «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» та інші.

3) *Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення*. Це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 43 Земельного кодексу України). Їх правовий режим визначений статтями 43–46 Земельного кодексу України, а також рядом спеціальних нормативно-правових актів, серед яких Закон України «Про екологічну мережу України»², Закон України «Про природно-заповідний фонд України»³, Положення про Проекти організації території установ природно-заповідного фонду України, затвердженими наказом Мінприроди України від 6.07.2005 р.⁴, Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р.⁵.

4) *Землі оздоровчого призначення*. До земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей (ст. 47 Земельного кодексу України). Правовий режим земель оздоровчого призначення крім відповідних статей Земельного кодексу України (статті 47–49), регулюється Законом України «Про курорти»⁶.

5) *Землі рекреаційного призначення*. До земель рекреаційного призначення належать землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів (ст. 50 Земельного кодексу України). Склад, порядок їх використання та охорони визначений Земельним кодексом

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 3. — Ст. 99.

² Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 45. — Ст. 502.

³ Там само. — 2004. — № 45. — Ст. 502.

⁴ Офіційний вісник України. — 2005. — № 31. — Ст. 1913.

⁵ Там само. — 2002. — № 36. — Ст. 1693.

⁶ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 50. — Ст. 435.

України (статті 50–52), Законом України «Про туризм»¹, Державними санітарними правилами планування та забудови населених пунктів, затвердженими наказом МОЗ України від 19.06.1996 р., Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затвердженими наказом Мінбуду України від 10.04.2006 р.² та іншими актами, що визначають правовий режим рекреаційних зон.

6) *Землі історико-культурного призначення*. Їх склад та правовий режим встановлений статтями 53–54 Земельного кодексу України та законами України «Про охорону культурної спадщини»³, «Про музеї та музейну справу»⁴, постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. «Про затвердження Порядку визначення меж та розмірів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць»⁵ та іншими актами.

7) *Землі лісогосподарського призначення*. Ця категорія земель до введення в дію нової редакції Лісового кодексу України і внесення відповідних змін в земельне законодавство мала назву «землі лісового фонду». До земель лісогосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства (ст. 55 Земельного кодексу України). Порядок їх використання і охорони регулюється статтями 55–57 Земельного кодексу України, Лісовим кодексом України, Законом України «Про мисливське господарство та полювання»⁶, постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 р. «Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок»⁷.

8) *Землі водного фонду*. Їх правовий режим регулюється статтями 58–64 Земельного кодексу України, а також нормами Вод-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 31. — Ст. 241.

² Офіційний вісник України. — 2006. — № 31. — Ст. 2276.

³ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 39. — Ст. 333.

⁴ Там само. — 1995. — № 25. — Ст. 191.

⁵ Офіційний вісник України. — 2002. — № 12. — Ст. 587.

⁶ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 18. — Ст. 132.

⁷ Офіційний вісник України. — 2007. — № 37. — Ст. 1483.

ного кодексу України, постановами Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 р. «Про затвердження Порядку користування землями водного фонду»¹, від 08.05.1996 р. «Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них»², від 14.04.1997 р. «Про затвердження Порядку встановлення берегових смуг водних шляхів та користування ними»³ та іншими.

9) *Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення*. Землями промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення визнаються земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності (ст. 65 Земельного кодексу України). Режим їх використання регулюється загальними нормами, що включені у главу 13 Земельного кодексу України, та законодавчими актами, які регулюють режим здійснення відповідного виду діяльності: Гірничий закон України⁴, закони України «Про транспорт»⁵, «Про трубопровідний транспорт»⁶, «Про автомобільний транспорт»⁷, «Про залізничний транспорт»⁸, «Про міський електричний транспорт»⁹, «Про телекомунікації»¹⁰, «Про електроенергетику»¹¹, «Про оборону України»¹², Повітряний кодекс України¹³ та прийняті для їх виконання відповідні підзаконні акти.

Окремим об'єктом регулювання в системі земельних відносин виступають «грунти». Як відзначається в літературі, ґрунти, завдяки вмісту в них гумусу — комплексу специфічних органіч-

¹ Екологія і закон: Екологічне законодавство України: У 2-х кн. — К., 1998. — Кн. 1. — С. 380.

² Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 10. — Ст. 318.

³ Офіційний вісник України. — 1997. — № 16.

⁴ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 50. — Ст. 433.

⁵ Там само. — 1994. — № 51. — Ст. 446.

⁶ Там само. — 1996. — № 29. — Ст. 139.

⁷ Там само. — 2001. — № 22. — Ст. 105.

⁸ Там само. — 1996. — № 40. — Ст. 183.

⁹ Там само. — 2004. — № 51. — Ст. 548.

¹⁰ Там само. — 2004. — № 12. — Ст. 155.

¹¹ Там само. — 1998. — № 1. — Ст. 1.

¹² Там само. — 1992. — № 9. — Ст. 106.

¹³ Там само. — 1993. — № 25. — Ст. 274.

них речовин — і є тим безпосереднім природним тілом і водночас, специфічним об'єктом правових відносин, що зумовлюють родючість земель сільськогосподарського призначення. Враховуючи таку унікальну цінність ґрунтів, Земельний кодекс вперше правомірно визнав їх «об'єктом особливої охорони (ст. 168)¹. У Законі України «Про охорону земель» (ст. 1) дається визначення поняття «ґрунт» — *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*. Слід зазначити, що ґрунти виступають об'єктом регулювання насамперед охоронних відносин.

Розділ III Земельного кодексу України визначає режим прав на землю (право власності, користування, оренди, земельні сервітути тощо), а розділ IV встановлює порядок набуття і реалізації права на землю². При цьому в ст. 79 Земельного кодексу України вперше дається визначення ще одного поняття, об'єкта земельних відносин, зокрема відносин власності, — земельної ділянки. *Земельна ділянка — це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами*. У наведеному визначенні землі як об'єкта права власності має місце позначення землі на диференційованому рівні, тобто на рівні конкретної земельної ділянки³.

§ 2. Функції державного управління в галузі використання і охорони земель

Під функціями державного управління землями слід розуміти види (напрями) діяльності уповноважених органів державної влади щодо забезпечення організації раціонального та ефективного використання і охорони земель⁴.

¹ Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: Наук.-навч. посібник / За ред. Н. І. Титової. — Львів, 2005. — С. 13–14.

² Детальне вивчення цих питань передбачається в рамках земельного права.

³ Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За заг. ред. В. В. Медведчука. — К., 2004. — С. 213.

⁴ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005. — С. 394.

До основних *функцій державного управління* в галузі використання і охорони земель належать наступні:

1) *Просторово-територіальний устрій земель*. В літературі при характеристиці даної функції щодо всіх природних об'єктів зазначається, що вона полягає в раціональному (з екологічних і економічних позицій) відводі природних об'єктів для того чи іншого виду господарської діяльності, а значить, в розміщенні, розстановці засобів виробництва з урахуванням умов і особливостей природних об'єктів, які з моменту відведення починають відігравати роль засобу виробництва в якості просторової бази чи сировинного придатку. Особливо важливою, продуманою та обгрунтованою вона повинна здійснюватися стосовно землі. Сюди відноситься діяльність щодо встановлення і зміни цільового призначення земель, віднесення їх до відповідної категорії, що регулюється статтями 20, 21 Земельного кодексу України, Законом України «Про планування та забудову територій», постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 р. «Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб»¹; встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень, що регулюється главою 29 Земельного кодексу України; зонування земель в межах населених пунктів (ст. 180 Земельного кодексу). В широкому розумінні вона охоплюється поняттям *землеустрою*. Відповідно до ст. 181 Земельного кодексу та ст. 1 Закону України «Про землеустрій»² землеустрій — це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Зміст землеустрою охоплює: а) встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань; б) розроблення загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель; в) складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обгрунтувань використання та охорони земель відповід-

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 15. — Ст. 818.

² Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

них адміністративно-територіальних утворень; г) обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; г) складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових; д) складання проектів відведення земельних ділянок; е) встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок; є) підготовку документів, що посвідчують право власності або право користування землею; ж) складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель; з) розроблення іншої земле-впорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель; и) здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання та охорони земель; і) проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель (ст. 184 Земельного кодексу). Детальне регулювання порядку здійснення землеустрою, компетенції відповідних суб'єктів передбачене Законом України «Про землеустрій» та прийнятими відповідно до нього підзаконними актами.

2) *Розподіл і перерозподіл земель*, що здійснюється в рамках землеустрою, однак завершується самостійним юридичним актом — *реєстрацією прав на землю*. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень»¹ державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень — офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, що супроводжується внесенням даних до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. Об'єктами нерухомого майна виступають, зокрема, земельні ділянки. Порядок проведення державної реєстрації прав на нерухоме майно визначений розділом IV Закону.

3) *Планування і програмування використання і охорони земель*. Під плануванням у сфері використання й охорони природних ресурсів розуміється визначення основних напрямів використання всіх природних ресурсів у комплексі чи їх окремих

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 51. — Ст. 553.

видів. Планування використання й охорони земель є складовою частиною загальнодержавної системи планування¹. Прикладом такого планування може бути складення та затвердження схем планування територій, зокрема, Законом України від 07.02.2002 р. затверджена Генеральна схема планування території України². Крім того, планування здійснюється в рамках затвердження і реалізації державних цільових програм, які в свою чергу включені в зміст землеустрою. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2000 р. затверджена Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року³, постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 р. затверджена Державна програма запобігання і боротьби з підтопленням земель⁴.

4) *Ведення державного земельного кадастру*. Відповідно до ст. 193 Земельного кодексу України державний земельний кадастр — це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів. Вимоги до змісту та порядку ведення державного земельного кадастру передбачені статтями 193—204 Земельного кодексу, постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.1993 р. «Про порядок ведення державного земельного кадастру», постановою Кабінету Міністрів України від 2.12.1997 р. «Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру». Державний земельний кадастр охоплює: а) кадастрове зонування; б) кадастрові зйомки; в) бонітування ґрунтів; г) економічну оцінку земель; ґ) грошову оцінку земельних ділянок; д) державну реєстрацію земельних ділянок; е) облік кількості та якості земель.

¹ Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За заг. ред. В. В. Медведчука. — К., 2004. — С. 499.

² Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.

³ Офіційний вісник України. — 2000. — № 46. — Ст. 2003.

⁴ Там само. — 2004. — № 17. — Ст. 1179.

5) *Моніторинг земель*. Моніторинг земель — це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. У системі моніторингу земель проводиться збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки (ст. 191 Земельного кодексу України). Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. затверджене Положення про моніторинг земель. Крім цього, відповідно до наказу Мінагрополітики України від 26.02.2004 р. «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення»¹ в Україні здійснюється моніторинг ґрунтів, який передбачає систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про зміни показників якісного стану ґрунтів, їх родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів.

6) *Екологічне нормування і стандартизація в галузі охорони земель*. Відповідно до ст. 165 Земельного кодексу України 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. Питанням державних стандартів і нормативів в галузі охорони земель присвячений розділ V Закону України «Про охорону земель». Так, відповідно до ст. 30 Закону у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються нормативи: гранично допустимого забруднення ґрунтів; якісного стану ґрунтів; оптимального співвідношення земельних угідь; показників деградації земель та ґрунтів.

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922.

7) *Державний контроль за використанням та охороною земель*. Загальні питання здійснення державного контролю за використанням і охороною земель, його завдання, принципи, система органів та розподіл їх компетенції врегульовані Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»¹. Функції контролю здійснюють органи Державного комітету із земельних ресурсів України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства аграрної політики України. При цьому в системі органів Мінприроди України контрольні функції реалізовує Державна екологічна інспекція (Положення про неї затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р. в редакції постанови від 16.06.2004 р.²); в системі Держкомзему України — Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель (положення про неї затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р.³); в системі Мінагрополітики України — Державна служба охорони родючості ґрунтів.

§ 3. Охорона земель. Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства

Охорона земель — система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст. 162 Земельного кодексу України, ст. 1 Закону України «Про охорону земель», ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»).

Завданням охорони земель, як зазначено в ст. 163 Земельного кодексу, є забезпечення збереження та відтворення земель-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

² Офіційний вісник України. — 2004. — № 24. — Ст. 1589.

³ Там само. — 2002. — № 52. — Ст. 2378.

них ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель.

Змістом охорони земель є система різного роду заходів, що здійснюються для забезпечення виконання поставлених завдань. Стаття 164 Земельного кодексу України закріплює: «Охорона земель включає: а) обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; б) захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників 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; г) попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; д) консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.» Як зазначається в коментарі до відповідної статті Земельного кодексу, в ній наведено широкий перелік заходів, кожен з яких може охоплювати нескінченну кількість землеохоронних заходів¹.

Аналогічного роду ст. 22 Закону України «Про охорону земель» встановлює іншу систему заходів охорони земель, яка характеризується ще вищим рівнем узагальнення, і охоплює: державну комплексну систему спостережень; розроблення загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель; створення екологічної мережі; здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів; стандартизацію і нормування.

Аналізуючи заходи охорони земель, передбачені Земельним кодексом України та Законом України «Про охорону земель», їх можна згрупувати за різними критеріями. Зокрема, в системі заходів охорони земель можна виділяти наступні.

¹ Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За заг. ред. В. В. Медведчука. — К., 2004. — С. 463.

1) Загальні вимоги і заходи, які стосуються всіх категорій земель та заходи щодо охорони окремих категорій земель, які визначаються специфікою їх правового режиму. Зокрема, в Законі України «Про охорону земель» виділено окремі норми, які присвячені особливостям охорони земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення (ст. 50), земель водного фонду (ст. 43). Безпосередні охоронні вимоги стосовно окремих категорій земель містяться і у відповідних статтях Земельного кодексу, які визначають їх правовий режим. Спеціальні заходи охорони земель водного фонду, земель лісгосподарського, оздоровчого, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення закріплені в Лісовому, Водному кодексах, законах України «Про екологічну мережу України», «Про природно-заповідний фонд України», відповідних підзаконних актах.

2) Заходи охорони, які здійснюються власниками чи користувачами земельних ділянок у межах своїх земельних ділянок, та заходи охорони, які повинні здійснювати суб'єкти господарської діяльності, що безпосередньо не пов'язана з використанням земельної ділянки (заходи охорони від забруднення небезпечними речовинами (ст. 45 Закону України «Про охорону земель»); заходи охорони від забруднення відходами (ст. 46 Закону); заходи охорони при застосування нових технічних засобів і технологій (ст. 49 Закону)). Відповідно до ст. 35 Закону власники і землекористувачі, в тому числі орендарі, земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності зобов'язані: дотримуватися вимог земельного та природоохоронного законодавства України; проводити на земельних ділянках господарську діяльність способами, які не завдають шкідливого впливу на стан земель та родючість ґрунтів; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі на основі застосування еколого-безпечних технологій обробітку і техніки, здійснення інших заходів, які зменшують негативний вплив на ґрунти, запобігають безповоротній втраті гумусу, поживних елементів тощо; дотримуватися стандартів, нормативів при здійсненні протиерозійних, агротехнічних, агрохімічних, меліоративних та інших заходів, пов'язаних з охороною земель, збереженням і підвищенням родючості ґрунтів та ряд інших.

3) Окрему групу становлять заходи охорони ґрунтів. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону земель» *охорона ґрунтів — система правових, організаційних, технологічних та інших 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*. Стаття 37 Закону України «Про охорону земель» встановлює основні вимоги до охорони родючості ґрунтів (зокрема, забороняється використання земельних ділянок способами, що призводять до погіршення їх якості; на землях сільськогосподарського призначення може бути обмежена діяльність щодо: вирощування певних сільськогосподарських культур, застосування окремих технологій їх вирощування або проведення окремих агротехнічних операцій; розорювання сіножатей, пасовищ; використання деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земельних ділянок; необґрунтовано інтенсивного використання земель). Стаття 168 Земельного кодексу України встановлює заборону власникам землі та землекористувачам на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель. Наказом Держкомзему України від 4.01.2005 р. затверджено Порядок видачі дозволів та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок¹. Відповідно до ст. 53 Закону України «Про охорону земель» забороняється вивезення ґрунтової маси за межі території України, крім зразків для проведення наукових досліджень.

4) Особливі заходи охорони встановлюються земельним законодавством щодо окремих територій, які з тих чи інших причин не підлягають господарському використанню або допускають обмежене їх використання. В системі таких територій та земель можна виділяти:

а) *деградовані землі*. Деградація земель — природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно по-

¹ Офіційний вісник України. — 2005. — № 4. — С. 236.

в'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 (ст. 171 Земельного кодексу України);

б) *малопродуктивні землі*. До малопродуктивних земель відносяться сільськогосподарські угіддя, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю, а їх господарське використання за призначенням є економічно неефективним (ст. 171 Земельного кодексу);

в) *порушені землі*. Порушені землі — землі, що втратили свою господарську та екологічну цінність через порушення ґрунтового покриву внаслідок виробничої діяльності людини або дії природних явищ (ст. 1 Закону України «Про охорону земель»).

г) *техногенно забруднені землі*. Техногенно забруднені землі — це землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та її негативного впливу на довкілля і здоров'я людей. До техногенно забруднених земель відносяться землі радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені, землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами тощо (ст. 169 Земельного кодексу). Самостійний правовий режим в системі техногенно забруднених земель встановлений Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»¹ щодо радіоактивно забруднених земель — земель, які потребують проведення заходів радіаційного захисту та інших спеціальних втручань, спрямованих на обмеження додаткового опромінення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення нормальної господарської діяльності (ст. 4 Закону).

Основними заходами по охороні, відновленню відповідних категорій земель виступає консервація та рекультивация. *Рекультивация порушених земель* — це комплекс організаційних, тех-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 16. — Ст.198.

нічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель (ст. 166 Земельного кодексу). Рекультивуації підлягають землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та у гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт. *Консервація земель* — припинення господарського використання на визначений термін та залуження або залісення деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержувати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я (ст. 1 Закону України «Про охорону земель», глава 28 Земельного кодексу України). Наказом Держкомзему України від 17.10.2002 р. затверджено Порядок консервації земель¹.

Охорона землі як природного об'єкта може одночасно розглядатись і як охорона прав власників земельних ділянок і землекористувачів, права яких виникають саме щодо землі як природного ресурсу. В системі цих заходів особливе місце займає *відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам*, що регулюється главою 24 Земельного кодексу України та Порядком визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 р. Відповідно до ст. 156 Земельного кодексу України власникам землі та землекористувачам відшкодовуються збитки, заподіяні внаслідок: а) вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом; б) тимчасового зайняття сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для інших видів використання; в) встановлення обмежень щодо використання земельних ділянок; г) погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників; г) приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників у непридатний для ви-

¹ Офіційний вісник України. — 2003. — № 8. — Ст. 323.

користання стан; д) неодержання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки.

При цьому від відшкодування збитків слід відрізнити *відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва*. Відповідно до ст. 207 Земельного кодексу України втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва включають втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, внаслідок вилучення (викупу) їх для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави, а також у зв'язку з виключенням сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон. Вони компенсуються незалежно від відшкодування збитків по наперед затверджених нормативах, у безспірному порядку і є заходом економічного впливу — компенсацією за зменшення площ земель, які використовуються у сільськогосподарському та лісогосподарському виробництві. Розміри і порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р.¹

За порушення норм земельного законодавства традиційно передбачена кримінальна, адміністративна, дисциплінарна і цивільно-правова відповідальність.

Кримінальна відповідальність застосовується за злочини, передбачені ст. 239 КК України (забруднення або псування земель), 254 КК України (безгосподарське використання земель).

Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства передбачена ст. 52 — псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель, ст. 53 — порушення правил використання земель, ст. 53¹ — самовільне заняття земельної ділянки, ст. 53² — приховування або перекручення даних земельного кадастру, ст. 53³ — зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, ст. 54 — не-

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 47.

своєчасне повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, ст. 55 — самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою, ст. 56 — знищення межових знаків Кодексу України про адміністративні правопорушення. Справи про ці правопорушення відповідно до статей 238¹, 242¹ даного Кодексу розглядають органи Держкомзему або Мінприроди України.

Дисциплінарна відповідальність застосовується у загальному порядку на основі норм Кодексу законів про працю України.

Цивільно-правова відповідальність застосовується у вигляді відшкодування збитків, завданих земельним ресурсам, які визначаються за загальними нормами Цивільного кодексу України. Крім цього, для визначення розміру стягнення використовується Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затверджена наказом Мінекобезпеки від 27.10.1997 р. в редакції наказу Мінприроди України від 04.04.2007 р.¹.

Контрольні запитання і завдання

1. Визначте поняття: «земля», «землі», «грунти», «земельна ділянка».
2. Які категорії земель передбачені Земельним кодексом України? Чим регулюється їх правовий режим?
3. Які види прав на землю передбачені Земельним кодексом України? Дайте їм характеристику.
4. Які органи центральної виконавчої влади здійснюють функції управління в галузі охорони і раціонального використання земель? Чим визначений їх правовий статус? Якими повноваженнями вони наділені?
5. Дайте перелік функцій державного управління в галузі використання і охорони земель.
6. Які заходи включені в зміст землеустрою?
7. Що таке державний земельний кадастр та моніторинг земель?
8. Яка система заходів включена в зміст охорони земель?

¹ Офіційний вісник України. — 2007. — № 31. — Ст. 1265.

9. Які повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування в галузі охорони земель?
10. Які землі віднесені до земель з обмеженим використанням чи вилучені з господарського використання? Які особливі заходи охорони і відновлення встановлені стосовно них?
11. Які державні органи здійснюють державний контроль за використанням і охороною земель? Якими повноваженнями вони наділені в цій сфері?
12. Якими статтями галузевого законодавства передбачена кримінальна та адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства? Які земельні правопорушення віднесені до категорії злочинів та адміністративних правопорушень?
13. Дайте характеристику відшкодування збитків власникам земель та землекористувачам і відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

Розділ 10. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР

Анотація. Розділ містить характеристику правового режиму використання і охорони надр як одного з об'єктів екологічного права. Розкривається поняття надр і корисних копалин, їх класифікація; аналізуються відносини користування надрами: їх суб'єкти, об'єкти, зміст, підстави виникнення і припинення, зокрема, детально висвітлюється порядок надання надр у користування; характеризуються окремі види права користування надрами. Окремі параграфи присвячені питанням управління і охорони надр, зокрема, подається система органів управління в цій сфері, основні функції управління (ведення обліку, розподіл і перерозподіл надр, державна експертиза корисних копалин, лімітування, інформаційне забезпечення, державний контроль і нагляд), заходи охорони надр та види юридичної відповідальності за порушення законодавства про надра.

Ключові поняття: видобування корисних копалин; геологічна інформація; геологічне вивчення надр; гірничий відвід; державна експертиза та оцінка запасів корисних копалин; державний геологічний контроль; державний гірничий нагляд; державний облік корисних копалин; дозвіл на користування ділянкою надр; корисні копалини загальнодержавного значення; корисні копалини місцевого значення; корисні копалини; надра; плата за користування надрами; правова охорона надр; управління в галузі охорони і використання надр; юридична відповідальність за порушення законодавства про надра.

§ 1. Надра як об'єкт правової охорони і використання

Одним з об'єктів екологічного права є надра. Визначення поняття надр міститься в ст. 1 Кодексу України про надра. Відповідно до неї *надра* — це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння. Іншим об'єктом регулювання є корисні копалини. Визначення цього поняття теж відображене в законодавстві. Зокрема, відповідно до

ст. 1 Гірничого закону України¹, корисні копалини — це природні мінеральні речовини, які можуть використовуватись безпосередньо або після їх обробки. Більш деталізоване визначення корисних копалин подане в п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 5.05.1997 р. «Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр»², а саме, *корисні копалини — природні мінеральні утворення органічного і неорганічного походження у надрах, на поверхні землі, у джерелах вод і газів, на дні водоймищ, а також техногенні мінеральні утворення в місцях видалення відходів виробництва та втрат продуктів переробки мінеральної сировини.*

Корисність надр для суспільства полягає в тому, що вони є джерелом матеріальної сировини, викопних речовин, палива, матеріалів. Використання надр значною мірою пов'язане з видобуванням корисних копалин, але це не єдиний вид використання надр. З другої половини ХХ ст. почалося активне використання підземного простору для зберігання відходів, обладнання сховищ нафти, газу тощо. Так, за останні 40 років всі нові сховища нафти у Швеції, Норвегії, Фінляндії розміщені у підземних гірських виробках. Доведено, що при об'ємі 10—15 тис. куб. м вони економічно більш вигідні, ніж наземні. В нашому законодавстві цей вид використання передбачений також.

Як зазначено в ст. 2 Кодексу України про надра, його завданням 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. Ця норма, а також ст. 1 Гірничого закону України, в якій визначається поняття гірничих відносин, дає підстави стверджувати, що відносини, які складаються у галузі раціонального використання і охорони надр, визначаються як гірничі відносини.

Однак більш обґрунтованим є розуміння гірничих відносин як виробничих відносин, що складаються в процесі діяльності гірничих підприємств, які займаються розвідкою, розробкою,

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 50. — Ст. 433.

² Офіційний вісник України. — 1997. — № 19.

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, і відмежування їх від поняття «надрові відносини», що якраз і складаються в межах підгалузі екологічного права — надрового права та підлягають регулюванню в межах предмета екологічного права. Як зазначається в літературі, гірничі і надрові відносини тісно пов'язані між собою, однак відрізняються особливістю природного об'єкта — надр і корисних копалин. На відміну від гірничих, надрові правовідносини — це правовідносини з раціонального використання і охорони надр, які регулюють порядок надання надр у користування, економічний механізм забезпечення раціонального надрокористування, права й обов'язки користувачів надр, порядок здійснення державного контролю і нагляду за використанням і охороною надр, відповідальність за порушення законодавства про надра¹.

Надра відповідно до ст. 4 Кодексу України про надра є виключною власністю народу України і надаються тільки в користування.

В Україні ведеться облік надр і корисних копалин. Відповідно до ст. 5 Кодексу про надра ділянки надр, що використовуються, так і ділянки надр, не залучені до використання, в тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, утворюють Державний фонд надр. Усі родовища корисних копалин, у свою чергу, утворюють Державний фонд родовищ корисних копалин. Державний фонд родовищ корисних копалин є частиною Державного фонду надр.

Відповідно до ст. 6 Кодексу України про надра всі *корисні копалини* поділяються на два види: *загальнодержавного і місцевого значення*. Постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 р. затверджено Переліки корисних копалин загальнодержавного і місцевого значення². Наприклад, до корисних копалин загальнодержавного значення відносяться: природний газ,

¹ Природноресурсове право України: Навч. посібник / За ред. І. І. Каракаша. — К, 2005. — С. 168.

² Екологія і закон: Екологічне законодавство України / У 2-х кн. — К., 1998. — Кн. 2. — С. 27.

вугілля, залізо, нафта, мідь, золото, платина та інші, до корисних копалин місцевого значення — вапняк, гіпс, крейда, пісок, галька, гравій та ряд інших. Такий поділ впливає на їх правовий режим, зокрема законодавством встановлений різний порядок надання в користування корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення, різні умови їх використання тощо.

Особливий правовий режим мають підземні води, які, з однієї сторони, — регулюються законодавством про надра і є їх складовою частиною, а з іншої — входять в Державний водний фонд України та відповідно підпадають під правове регулювання водного права.

§ 2. Право користування надрами: поняття, види, підстави виникнення і припинення, зміст

Право користування надрами похідне від права власності народу України на надра і має виключно цільовий характер, тобто надра надаються в користування лише для визначених цілей.

Суб'єктами права користування надрами відповідно до ст. 13 Кодексу України про надра є підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземні юридичні особи та громадяни. Як правило, це спеціалізовані підприємства, що мають необхідні господарські, організаційні та матеріальні умови, отримали спеціальний дозвіл та інші документи, необхідні для користування надрами. Хоча користувачами надр можуть бути і громадяни, що володіють загальною правосуб'єктністю, наприклад при використанні надр на належних їм земельних ділянках для власної господарської мети з дотриманням вимог ст. 23 Кодексу України про надра.

Об'єктами права користування надрами є індивідуалізовані на місцевості ділянки надр, що надані в користування користувачам для певної мети. До їх індивідуалізованих ознак належать розмір, межі, місцезнаходження. Ці ділянки мають назву гірничий відвід.

Змістом відносин користування надрами є права та обов'язки користувачів надр, які передбачені ст. 24 Кодексу України

про надра. Зокрема користувачі надр мають право: здійснювати на наданій їм ділянці надр геологічне вивчення, комплексну розробку родовищ корисних копалин та інші роботи згідно з умовами спеціального дозволу; розпоряджатися видобутими корисними копалинами тощо. Вони своєю чергою зобов'язані: використовувати надра відповідно до цілей, для яких їх було надано; забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр; виконувати інші вимоги щодо користування надрами, встановлені законодавством України.

Види права користування надрами можна класифікувати за різними підставами. Наприклад, за строками здійснення користування, як передбачає ст. 15 Кодексу України про надра, можна виділяти: а) постійне користування і б) тимчасове, яке в свою чергу поділяється на короткострокове (до 5 років) та довгострокове (до 20 років). За видами корисних копалин можна говорити про: а) користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення і б) користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення.

Основна, детально врегульована класифікація права користування надрами передбачає його поділ в залежності від мети використання надр (або за цільовим призначенням). Як закріплено в ст. 14 Кодексу України про надра, надра надаються у користування для:

геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення;

видобування корисних копалин;

будівництва та експлуатації 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.);

задоволення інших потреб.

Право користування надрами для їх геологічного вивчення врегульоване розділом II Кодексу України про надра та рядом підзаконних нормативно-правових актів, як наприклад, Положенням про порядок організації та виконання дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, затвердженим наказом Мінекоресурсів України 3.03.2003 р.¹, Інструкцією про порядок державної реєстрації та обліку робіт з геологічного вивчення надр, затвердженою наказом Держкомгеології України 15.02.2000 р.². По суті, це дослідна робота, що має на меті відшукати і оцінити місцезнаходження корисних копалин, одержати дані про геологічну будову надр та інше. Як зазначено в ст. 37 Кодексу України про надра, геологічне вивчення надр здійснюється з метою одержання даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявлення і оцінки корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з'ясування гірничотехнічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Особливістю даного виду користування надрами є те, що воно не завжди може бути пов'язане з безпосереднім використанням надр, оскільки може проводитися способами, що не потребують безпосередньої розробки корисних копалин.

Право користування надрами для видобування корисних копалин займає провідне місце в системі видів користування надрами. Стаття 53 Кодексу України про надра встановлює основні вимоги при розробці родовищ корисних копалин, а саме, при розробці родовищ корисних копалин повинні забезпечуватися: застосування раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин і вилучення наявних у них компонентів, що мають промислове значення, недопущення наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин, а також вибіркового відпрацювання багатих ділянок родовищ, що призводить до втрат запасів корисних копалин; здійснення дорозвідки родовищ корисних копалин та інших геологічних робіт, проведення маркшейдерських робіт, ведення технічної документації; облік стану і руху запасів, втрат і погіршення якості корисних

¹ Офіційний вісник України. — 2003. — № 21. — Ст. 976.

² Там само. — 2000. — № 16.

копалин, а також подання до статистичних та інших державних органів встановленої законодавством звітності; недопущення псування розроблюваних і сусідніх з ними родовищ корисних копалин у результаті проведення гірничих робіт, а також збереження запасів корисних копалин родовищ, що консервуються; складування, збереження та облік корисних копалин, а також відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються; раціональне використання розкривних порід і відходів виробництва; безпечне для людей, майна і навколишнього природного середовища ведення робіт.

Право користування надрами для будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин здійснюється, зокрема, для будівництва споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод. Основні правові вимоги щодо здійснення цього виду користування передбачені статтями 48–50, 55 Кодексу України про надра. Зокрема, законодавство передбачає необхідність проведення попередньої екологічної, науково-технічної та інших видів експертиз, попереднього геологічного вивчення території, погодження з рядом державних органів (з органами державного гірничого нагляду, охорони навколишнього природного середовища, державного санітарного нагляду, з територіальними геологічними підприємствами, відповідними місцевими радами та іншими заінтересованими органами).

Право користування надрами для створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення регулюється нормами законодавства про природно-заповідний фонд України, про курорти тощо.

Порядок надання надр у користування. Виникнення відносин користування надрами пов'язане з низкою юридичних фактів.

По-перше, *одержання спеціального дозволу на користування надрами*, що передбачене ст. 16 Кодексу України про надра. Надання спеціальних дозволів на користування надрами здійснюється після попереднього погодження з відповідною місцевою радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби. Дозволи надаються спеціально уповнова-

женим органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр. Нині це повноваження віднесено до відання Державної геологічної служби, що створена в складі Мінприроди України (п.п. 13 п. 4 Положення про Державну геологічну службу). Щороку Кабінетом Міністрів України затверджуються постанови, які встановлюють порядок і умови надання відповідних дозволів. Зокрема, на період 2008 року діють постанови Кабінету Міністрів України від 27.02.2008 р. «Про затвердження Порядку надання у 2008 році спеціальних дозволів на користування надрами»¹ від 04.06.2008 р. «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами»². Постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 р. «Про надання спеціальних дозволів на користування ділянками надр з метою геологічного вивчення та видобування стратегічно важливих корисних копалин»³ затверджено Перелік корисних копалин та їх мінімальні запаси або перспективні ресурси, що вважаються стратегічно важливими для економіки України. Відповідно до цієї постанови, питання надання спеціальних дозволів на користування ділянками надр з метою геологічного вивчення та видобування корисних копалин, що включені до зазначеного переліку, розглядаються на засіданнях Кабінету Міністрів України.

Якщо користувачем надр виступає інвестор, то для користування надрами він попередньо укладає угоду про розподіл продукції, що регулюється Законом України «Про угоди про розподіл продукції»⁴.

Без отримання спеціального дозволу здійснюється використання надр землевласниками і землекористувачами в межах належних їм ділянок при дотриманні відповідних умов, визначених в ст. 23 Кодексу України про надра.

По-друге, *одержання державного акта про надання гірничого відводу*, що визначено ст. 17 Кодексу України про надра і постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. «Про

¹ Офіційний вісник України. — 2008. — № 25. — Ст. 792.

² Там само. — 2008. — № 41. — Ст. 1364.

³ Там само. — 1997. — № 29.

⁴ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 44. — Ст. 391.

затвердження Положення про надання гірничих відводів»¹. *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. Гірничі відводи можуть надаватись підприємствам і громадянам лише за наявності у них спеціального дозволу на користування ділянкою надр, а також затвердженого в установленому порядку проекту розробки родовища корисних копалин або будівництва гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, не пов'язаної з видобуванням корисних копалин.

Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, надаються Державним комітетом України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (п. 21. п. 4 Положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 р.²). Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення надаються Верховною Радою Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами і підлягають реєстрації в органах державного гірничого нагляду.

Гірничі відводи надаються для:

- розробки родовищ твердих, рідких та газоподібних корисних копалин,
- будівництва і експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Без надання гірничого відводу здійснюється:

- використання надр для геологічного вивчення, в тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення (ст. 20 Кодексу України про надра),
- використання надр для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу (ст. 21 Кодексу України про надра);

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 4. — Ст. 93.

² Офіційний вісник України. — 2006. — № 47. — Ст. 3133.

— використання надр землевласниками і землекористувачами в межах належних їм ділянок при дотриманні відповідних умов, визначених в ст. 23 Кодексу України про надра.

По-третє, *одержання земельної ділянки* в порядку, передбаченому Земельним кодексом України, на що вказує ст. 18 Кодексу України про надра.

За загальним правилом, як передбачає ст. 66 Земельного кодексу України, надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, проводиться після оформлення у встановленому порядку прав користування надрами, тобто одержання спеціального дозволу і акта про надання гірничого відводу. Однак існують випадки, коли право користування надрами є фактично похідним від права власності на землю чи права землекористування. Така ситуація передбачена вже раніше згадуваною ст. 23 Кодексу України про надра. Вона містить право землевласників і землекористувачів без спеціальних дозволів (ліцензій) та гірничого відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів і прісні підземні води до 20 метрів та використовувати надра для господарських і побутових потреб.

Законодавством визначені ситуації, коли здійснення окремих видів користування надрами можливе без вилучення земельних ділянок у попередніх власників чи користувачів і передачі в користування суб'єктам надрокористування. Відповідно до ст. 97 Земельного кодексу України підприємства, установи та організації, які здійснюють геологознімальні, пошукові, геодезичні та інші розвідувальні роботи, можуть проводити такі роботи на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем.

Підстави припинення права користування надрами закріплені в ст. 26 Кодексу України про надра. До них, зокрема, належать: закінчення встановленого строку користування надрами; припинення діяльності користувачів надр, яким їх було надано у користування; використання надр не для тієї мети, для якої їх було надано та інші. Крім цього, відповідно до ст. 27 землевласники і землекористувачі можуть бути позбавлені права видобування корисних копалин місцевого значення, торфу і прісних підземних вод та права користування надрами для господарсь-

ких і побутових потреб у разі порушення ними порядку і умов користування надрами на наданих їм у власність або користування земельних ділянках.

Користування надрами є платним, що врегульовано статтями 28—36 Кодексу України про надра. Плата за користування надрами справляється у вигляді:

- 1) платежів за користування надрами;
- 2) відрахувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету;
- 3) збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій);
- 4) акцизного збору.

Стаття 29 Кодексу України про надра закріплює випадки звільнення від плати за користування надрами, а саме:

- 1) землевласники і землекористувачі, які здійснюють у встановленому порядку видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб або користуються надрами для господарських і побутових потреб на наданих їм у власність чи користування земельних ділянках;

- 2) користувачі надр — за проведення регіональних геолого-геофізичних робіт, геологічних зйомок, інших геологічних робіт, у тому числі розвідувального буріння з відбором зразків, проб, спрямованих на загальне вивчення надр, пошуки і розвідку родовищ корисних копалин, та робіт по прогнозуванню землетрусів і дослідженню вулканічної діяльності, інженерно-геологічних, еколого-геологічних та палеонтологічних досліджень, контролю за режимом підземних вод, а також за виконання інших робіт, що проводяться без порушень цілісності надр, якщо вони виконуються за рахунок державного бюджету, бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;

- 3) користувачі надр — при організації геологічних об'єктів природно-заповідного фонду;

- 4) користувачі надр — за здійснення розвідки корисних копалин у межах гірничого відводу, наданого їм для видобування корисних копалин;

- 5) дитячі спеціалізовані санаторно-курортні заклади за здійснення видобутку мінеральних вод у частині, що використовується для лікування на їх території.

Платежі за користування надрами можуть справлятися у вигляді разових внесків та (або) регулярних платежів, які ви-

значаються на основі відповідних еколого-економічних розрахунків.

Детальніше регулювання відповідних відносин здійснюється на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 р. «Про Порядок справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин»¹, постанови Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 р. «Про затвердження переліку матеріалів, продуктів та послуг, що не можуть бути використані як плата за користування надрами»², Інструкції про порядок обчислення і справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин, затверженої наказом Мінекобезпеки України, Мінпраці України, ДПА України, Держкомгеології України 30.12.1997 р.³, Інструкції про порядок обчислення і справляння плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, затверженої наказом Мінекоресурсів України, Мінпраці України, ДПА України, Мінфіну України 8.02.2001 р.⁴.

§ 3. Управління в галузі використання і охорони надр

Управління в галузі вивчення, використання і охорони надр являє собою засновану на правових нормах діяльність відповідних органів Української держави по організації вивчення, раціонального використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині й інших потреб господарського комплексу, охорони надр в їх тісному взаємозв'язку з іншими природними об'єктами, забезпечення безпеки робіт при користуванні надрами, а також охорони прав підприємств, установ, організацій у цій сфері⁵.

За загальним правилом управління здійснюють державні органи загальної і спеціальної компетенції.

Повноваження *державних органів загальної компетенції* (Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республі-

¹ Офіційний вісник України. — 2008. — № 25. — Ст. 784.

² Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 2. — Ст. 41.

³ Офіційний вісник України. — 1998. — № 3.

⁴ Там само. — 2001. — № 9. — С. 379.

⁵ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005. — С. 474.

ки Крим, обласних і районних державних адміністрацій, місцевих рад та їх виконавчих органів) визначаються статтями 8–10 Кодексу України про надра, Конституцією Автономної Республіки Крим, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

До основних *державних органів спеціальної компетенції* на сьогодні відносяться:

– Міністерство охорони навколишнього природного середовища України¹, в складі якого створена Державна геологічна служба (постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 р.²). На неї відповідно до Положення про Державну геологічну службу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2005 р.³ покладені завдання забезпечення розвитку мінерально-сировинної бази, охорони та раціонального використання надр, організація їх геологічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного та еколого-геологічного вивчення, картування геологічного середовища, пошуку та розвідки родовищ корисних копалин на території України, її континентальному шельфі і у виключній морській економічній зоні.

– Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 р.⁴).

Серед *функцій управління в галузі охорони і раціонального використання надр* можна виділити наступні.

1) *Ведення обліку*. Відповідно до ст. 42 Кодексу України про надра родовища, в тому числі техногенні, запаси і прояви корисних копалин підлягають обліку у державному кадастрі родовищ і проявів корисних копалин та державному балансі запасів корисних копалин. Державний кадастр родовищ і проявів корис-

¹ Особлива значимість надр, корисних копалин, відносин, що з ними пов'язані, а також суб'єктивні, політичні фактори зумовили часту змінюваність спеціальних державних органів управління в цій сфері, перерозподіл компетенції між ними. За останні роки органами управління в цій сфері були: Державний комітет України по геології і використанню надр, Комітет України з питань геології та використання надр, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державний комітет природних ресурсів України.

² Офіційний вісник України. – 2005. – № 28. – Ст. 1624.

³ Там само. – 2005. – № 39. – Ст. 2481.

⁴ Там само. – 2006. – № 47. – Ст. 3133.

них копалин містить відомості про кожне родовище, включене до державного фонду родовищ корисних копалин, щодо кількості та якості запасів корисних копалин і наявних у них компонентів, гірничотехнічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовища та його геолого-економічну оцінку, а також відомості про кожний прояв корисних копалин (ст. 43). Державний баланс запасів корисних копалин містить відомості про кількість, якість та ступінь вивчення запасів корисних копалин щодо родовищ, які мають промислове значення, їх розміщення, рівень промислового освоєння, а також відомості про видобуток, втрати і забезпеченість суспільного виробництва розвіданими запасами корисних копалин (ст. 44). Порядок здійснення цієї функції детальніше регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.1995 р. «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин»¹, постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. «Про затвердження Положення про порядок списання запасів корисних копалин з обліку гірничодобувного підприємства»².

Державному обліку, як зазначено в ст. 47 Кодексу України про надра, підлягають також ділянки надр, надані для будівництва та експлуатації підземних споруд і для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Обліку підлягають окремі види діяльності, пов'язаної з використанням надр. Зокрема, відповідно до ст. 39 Кодексу України про надра обов'язковій державній реєстрації та обліку підлягають роботи по геологічному вивченню надр з метою узагальнення і максимального використання результатів вивчення надр, а також запобігання дублюванню зазначених робіт. Наказом Держкомгеології України 15.02.2000 р. затверджено Інструкцію про порядок державної реєстрації та обліку робіт з геологічного вивчення надр³.

2) *Розподіл і перерозподіл надр*. Ця функція здійснюється шляхом надання надр у користування для геологічного вивчення, видобування корисних копалин, будівництва споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин тощо і передбачає

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 4. — Ст. 99.

² Там само. — 1995. — № 4. — Ст. 93.

³ Офіційний вісник України. — 2000. — № 16.

встановлений законодавством порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, гірничих відводів, який був детально розглянутий у попередньому питанні.

3) *Державна експертиза та оцінка запасів корисних копалин*. Відповідно до Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 04.10.2000 р.¹ метою державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин є: об'єктивна оцінка мінерально-сировинної бази країни на основі єдиних науково-методичних критеріїв; забезпечення достовірності оцінених запасів корисних копалин і відповідності їх якісних показників запланованим напрямом використання; створення умов для найповнішого, економічно раціонального й комплексного використання запасів родовищ корисних копалин з дотриманням вимог щодо охорони надр та навколишнього природного середовища; проведення порівняльної оцінки кількісних та якісних показників запасів корисних копалин, їх географо-економічних, гірничо-геологічних, гідро-геологічних та інших умов залягання для визначення реальної промислової цінності.

4) *Лімітування в галузі використання надр*. Як передбачає ст. 52 Кодексу України про надра, з метою запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам інтенсивного видобутку корисних копалин установлюються квоти на видобуток окремих видів корисних копалин. Положення про порядок установлення квот на видобуток окремих видів корисних копалин затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.1994 р.².

5) *Інформаційне забезпечення*. Порядок розпорядження геологічною інформацією визначений Положенням про порядок розпорядження геологічною інформацією, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.1995 р.³ *Геологічна інформація* — це зафіксовані дані геологічного, геофізичного, геохімічного, аерокосмічного, економічного змісту, що характеризують будову надр, наявні в них корисні копалини, умови

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 40. — Ст. 1706.

² Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 3. — Ст. 54.

³ Там само. — 1995. — № 8. — Ст. 220.

розробки родовищ, інші якісні і кількісні параметри та особливості надр і отримані за результатами геологорозвідувальних, геолого-екологічних, науково-дослідних, експлуатаційних та інших робіт. Відповідно до п. 5 Положення геологічна інформація незалежно від форми власності підлягає обов'язковій реєстрації та обліку в Державному інформаційному геологічному фонді Мінприроди України. Положення регулює порядок надання за запитами та продажу геологічної інформації відповідним державним органом — Державним інформаційним геологічним фондом.

б) *Державний контроль і нагляд*. Відповідно до ст. 60 Кодексу України про надра державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України.

У галузі охорони і раціонального використання надр законодавством передбачене здійснення:

- державного геологічного контролю і
- державного гірничого нагляду.

Відповідно до п. 4 Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню та використанню надр України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.1994 р.¹, головним завданням органів державного геологічного контролю є забезпечення дотримання всіма міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, їх об'єднаннями, установами та організаціями незалежно від форм власності: встановленого порядку, норм і правил ведення геологозйомочних, пошукових, розвідувальних, гідрогеологічних, геохімічних, інженерно-геологічних, геофізичних та інших робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, включаючи континентальний шельф України і виключну (морську) економічну зону; правил користування надрами з метою геологічного вивчення та використання, вимог у галузі охорони надр у частині повного і комплексного їх

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 2. — Ст. 34.

вивчення. Здійснення державного контролю за проведенням робіт з геологічного вивчення та використання надр покладено на Державну геологічну службу відповідно до п.п. 11 п. 4 Положення про Державну геологічну службу.

Порядок здійснення державного гірничого нагляду регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.1995 р. «Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду»¹. Відповідно до п. 1 Положення державний гірничий нагляд — це нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами актів законодавства, правил і норм щодо ведення робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини. Сьогодні функції по його організації покладені на Держпромгірнагляд (п.п. 8 п. 4 Положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду).

§ 4. Заходи по охороні надр. Юридична відповідальність за порушення законодавства про надра

Правова охорона надр може розглядатися в широкому розумінні як комплекс закріплених законодавством організаційних, технічних, екологічних, економічних, власне правових заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання надр, недопущення безгосподарного, самовільного надрокористування, запобігання забрудненню надр, збереження запасів корисних копалин, ведення господарської діяльності щодо надр з дотриманням вимог екологічної безпеки.

У широкому розумінні правові вимоги по забезпеченню охорони надр передбачені практично всіма нормами Кодексу України про надра і проявляються і в особливому порядку надання надр в користування, і в системі прав і обов'язків користувачів надр, і в безпосередньому процесі їх використання. Разом з тим Кодекс України про надра включає самостійний розділ 6 «Охорона надр», в якому міститься перелік основних вимог в галузі охорони надр (ст. 56), можливість у випадку порушення ст. 56

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 5. — Ст. 126.

та інших норм Кодексу обмеження, зупинення чи припинення користування надрами (ст. 57), спеціальні правила забудови площ залягання корисних копалин (ст. 58), особливості охорони надр, що становлять особливу наукову або культурну цінність (ст. 59).

Відповідно до ст. 56 Кодексу України про надра основними вимогами в галузі охорони надр є: забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр; додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; раціональне видобування і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку; запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод; додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища.

Самостійне місце в системі заходів забезпечення раціонального використання і охорони надр займає юридична відповідальність. Як закріплено в ст. 65 Кодексу України про надра, порушення законодавства про надра тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову і кримінальну відповідальність згідно з законодавством України. В цій же статті міститься загальний перелік правопорушень в галузі використання і охорони надр, які є підставами для застосування заходів юридичної відповідальності.

Кримінальна відповідальність врегульована Кримінальним кодексом України і застосовується за вчинення злочину, передбаченого ст. 240 КК України (порушення правил охорони надр).

Адміністративна відповідальність застосовується за вчинення адміністративних правопорушень (проступків), передбачених статтями 57 (порушення вимог щодо охорони надр), 58 (порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр), 91² (перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів) Кодексу України про адміністративні правопорушення. Справи про ці правопорушення відповідно до статей 231, 231¹, 242¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення розглядають органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці, органи державного геологічного контролю або органи Мінприроди України.

Цивільно-правова відповідальність проявляється у відшкодуванні збитків, заподіяних підприємствами, організаціями, установами і громадянами внаслідок порушень законодавства про надра. На відміну від інших природних об'єктів, щодо надр на сьогодні не існує спеціальної методики визначення розміру збитків, тому умови і порядок їх визначення — загальні, передбачені Цивільним кодексом України.

Дисциплінарна відповідальність застосовується до працівників підприємств, установ, організацій, винних у невиконанні покладених на них трудових обов'язків, пов'язаних із забезпеченням раціонального використання і охорони надр та реалізується в порядку, визначеному Кодексом законів про працю України.

Контрольні запитання і завдання

1. Що таке надра як природний об'єкт та об'єкт еколого-правових відносин? Яке співвідношення понять «надра» і «корисні копалини»?
2. На основі аналізу норм Кодексу України про надра покажіть відмінність в правовому режимі корисних копалин загальнодержавного і місцевого значення.
3. Які юридичні факти є підставою для виникнення відносин користування надрами?
4. Якими державними органами і в якому порядку здійснюється надання дозволів та гірничих відводів на користування надрами?

5. Проаналізуйте ст. 23 Кодексу України про надра і обґрунтуйте, чи передбачено законодавством право загального користування надрами.
6. Які основні функції державного управління в галузі використання і охорони надр?
7. Які органи державної виконавчої влади здійснюють функції управління в галузі охорони і використання надр? Розмежуйте їх повноваження.
8. Розмежуйте функції гірничого нагляду і геологічного контролю.
9. Які основні вимоги охорони надр передбачені Кодексом України про надра?
10. Які органи розглядають адміністративні справи про порушення в галузі охорони і використання надр?

Розділ 11. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОД

Анотація. У розділі представлений аналіз правового режиму використання і охорони вод. Міститься визначення поняття «води» та «водні об'єкти», їх класифікація; характеристика права водокористування, суб'єктів, об'єктів, змісту відносин водокористування, різних видів права водокористування та особливостей правового режиму їх здійснення; розкриваються функції державного управління в галузі використання і охорони вод, зокрема, планування і програмування, державного обліку вод, державного моніторингу вод, розподілу і перерозподілу водних ресурсів, лімітування в галузі використання вод, стандартизації і нормування, державного контролю; аналізується система заходів по охороні вод, правовий режим водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг, зон санітарної охорони; характеризуються види юридичної відповідальності за порушення водного законодавства, особливості визначення розмірів заподіяної шкоди.

Ключові поняття: берегова смуга; води; водний об'єкт; водний об'єкт загальнодержавного значення; водний об'єкт місцевого значення; водний фонд України; водоохоронна зона; вторинне водокористування; державний водний кадастр; дозвіл на спеціальне водокористування; зона санітарної охорони; лімітування в галузі використання вод; моніторинг вод; нормативи в галузі використання і охорони вод; оренда водних об'єктів; первинне водокористування; підземні води; поверхневі води; право водокористування; право загального водокористування; право спеціального водокористування; правова охорона вод; прибережна захисна смуга; смуга відведення; юридична відповідальність за порушення водного законодавства.

§ 1. Води як об'єкт правової охорони і використання

Вода, водні об'єкти, водні ресурси — одні з важливих компонентів навколишнього природного середовища, необхідна умова життєдіяльності людини. Води, крім того, найпоширеніший природний об'єкт. Вода покриває понад 70 % поверхні

Землі і утворює її геологічну оболонку — гідросферу. Як зазначено в преамбулі Водного кодексу України, усі води (водні об'єкти) на території України є національним надбанням народу України, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту. Водні ресурси забезпечують існування людей, тваринного і рослинного світу і є обмеженими та уразливими природними об'єктами.

Вода виконує екологічні, економічні, культурно-оздоровчі функції. Екологічна функція води виявляється в забезпеченні життєдіяльності людини, існування та розвитку рослинного і тваринного світу. Вода входить до складу клітин людини, тварин і рослин. Культурно-оздоровча функція води проявляється у використанні водних об'єктів як місця і засобу відпочинку, туризму, рибальства, санаторно-курортного лікування, організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Економічна функція виявляється у її здатності бути ресурсом промислового виробництва та іншого господарського використання¹. На вирішення окремих питань охорони водних об'єктів, забезпечення сталого водопостачання спрямовані ряд загальнодержавних програм, прийнятих в Україні: Національна програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води (1997 р.)², Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів (2001 р.)³, Загальнодержавна програма розвитку водного господарства (2002 р.)⁴, Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006—2200 роки (2005 р.)⁵.

Водне законодавство України складається з Водного кодексу України, прийнятого 6.06.1995 р., та інших законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють водні відносини.

Стаття 1 Водного кодексу України дає визначення терміна «води». *Води — це усі води (поверхневі, підземні, морські), що*

¹ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005. — С. 428—429.

² Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 41. — Ст. 279; № 42. — Ст. 280.

³ Там само. — 2001. — № 28. — Ст. 135.

⁴ Там само. — 2002. — № 25. — Ст. 172.

⁵ Там само. — 2005. — № 15. — Ст. 243.

входять до складу природних ланок кругообігу води. Виходячи зі змісту даного визначення слід звернути увагу, що цей термін характеризує воду не просто як речовину із певним хімічним складом, а як особливий природний ресурс. Води є об'єктом правової охорони, якщо вони входять до складу природних ланок кругообігу води, а тому не підпадають під дію цього закону води, вилучені із природного стану (наприклад, вода у якій-небудь місткості, посудині). До вод, які є об'єктом регулювання в цьому випадку, не відноситься і та вода, яка хоч і знаходиться в природному середовищі, але не є самостійним природним благом, а виступає структурним елементом інших природних об'єктів (атмосферна волога, вологість ґрунту, вода, що входить в організми рослин чи тварин). У цій же статті дається визначення поняття «водний об'єкт» — *це природний або створений штучно елемент довкілля, в якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт).*

Відповідно до ст. 6 Водного кодексу України водні об'єкти є власністю народу України і надаються тільки у користування. Народ України здійснює право власності на води через Верховну Раду України, Верховну Раду АРК, місцеві ради. Окремі повноваження можуть надаватися відповідним органам державної виконавчої влади. Разом з тим відповідно до ч. 2 ст. 59 Земельного кодексу України громадянам та юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватися у власність замкнені природні водойми загальною площею до 3 гектарів у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств.

Усі води на території України становлять її *водний фонд*, до складу якого згідно ст. 3 Водного кодексу України належать:

— 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.

Усі води можна поділяти на підземні та поверхневі. *Води підземні* — води, що знаходяться нижче рівня земної поверхні в товщах гірських порід верхньої частини земної кори в усіх фізичних станах (ст. 1 Водного кодексу). *Води поверхневі* — води

різних водних об'єктів, що знаходяться на земній поверхні (ст. 1 Водного кодексу).

Стаття 5 Водного кодексу поділяє всі водні об'єкти на два види: *водні об'єкти загальнодержавного значення і водні об'єкти місцевого значення*.

До водних об'єктів загальнодержавного значення відносяться:

- внутрішні морські води та територіальне море;
- підземні води, які є джерелом централізованого водопостачання;
- поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що знаходяться і використовуються на території більш як однієї області, а також їх притоки всіх порядків;
- водні об'єкти в межах природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також віднесені до категорії лікувальних.

До водних об'єктів місцевого значення відносяться:

- поверхневі води, що знаходяться і використовуються на території однієї області і які не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення;
- підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання.

Наказом Державного комітету України по водному господарству від 03.06.97 р. затверджено Перелік річок та водойм, що віднесені до водних об'єктів місцевого значення¹.

Водні об'єкти також можна поділяти на штучні і природні. Окремим видом виступають водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних.

Різні види вод (водних об'єктів) мають відмінний правовий режим, що відрізняється в порядку надання їх в користування, режимі використання і охорони.

§ 2. Характеристика відносин водокористування

В об'єктивному розумінні право водокористування — це сукупність еколого-правових норм, які регулюють суспільні відносини з приводу раціонального, ефективного та еколого безпечного

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 2.

використання вод, порядок виникнення та припинення відносин по використанню водних об'єктів, систему прав і обов'язків водокористувачів.

В суб'єктивному розумінні право водокористування — це врегульована законодавством можливість суб'єктів використовувати водні об'єкти та їх ресурси для задоволення своїх різноманітних потреб.

Водний Кодекс України в ст. 1 дає законодавче визначення понять «водокористування» та «використання води». *Водокористування* — це використання вод для потреб населення, промисловості, сільського господарства, транспорту та інших галузей господарства, включаючи право на забір води, скидання стічних вод та інші види використання водних об'єктів. *Використання води* — це процес вилучення води для використання у виробництві з метою отримання продукції та для господарсько-питних потреб населення, а також без її вилучення для потреб гідроенергетики, рибництва, водного, повітряного транспорту та інших потреб.

Суб'єктами права водокористування згідно зі ст. 42 Водного кодексу України є підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні і фізичні особи, особи без громадянства.

Об'єктами права водокористування є водні об'єкти. Найчастіше це відокремлена ділянка водного об'єкта, надана конкретному водокористувачу для певної мети. Його індивідуалізуючими ознаками є місце розташування 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 факторів¹.

Змістом права водокористування є права та обов'язки водокористувачів, що закріплені в статтях 43, 44 Водного кодексу України. Зокрема, водокористувачі мають право: здійснювати загальне та спеціальне водокористування; використовувати водні об'єкти на умовах оренди; вимагати від власника водного об'єкта або водопровідної системи підтримання належної якості

¹ Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків, 2005. — С. 197.

води за умовами водокористування; споруджувати гідротехнічні та інші водогосподарські об'єкти, здійснювати їх реконструкцію і ремонт; передавати для використання воду іншим водокористувачам на визначених умовах; здійснювати й інші функції щодо водокористування в порядку, встановленому законодавством. До основних обов'язків водокористувачів належать: економно використовувати водні ресурси, дбати про їх відтворення і поліпшення якості вод; використовувати воду (водні об'єкти) відповідно до цілей та умов їх надання; дотримувати встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та встановлених лімітів забору води, лімітів використання води та лімітів скидання 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 відводяться з неї; виконувати інші обов'язки щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів згідно з законодавством.

Відповідно до ст. 45 Водного кодексу України у разі маловоддя, загрози виникнення епідемій та епізоотій, а також в інших передбачених законодавством випадках права водокористувачів можуть бути обмежені або змінені умови водокористування з метою забезпечення охорони здоров'я людей та в інших державних інтересах. При цьому пріоритетність надається використанню вод для питних і побутових потреб населення. Права водокористувачів обмежуються також під час аварій або за умов, що можуть призвести чи призвели до забруднення вод, та при здійсненні невідкладних заходів щодо запобігання стихійному лиху, спричиненому шкідливою дією вод, і ліквідації його наслідків.

Види права водокористування можна розрізнати за різними підставами.

За метою здійснення права водокористування його можна поділяти на:

- водокористування для задоволення питних та господарсько-побутових потреб населення;
- водокористування у лікувально-оздоровчих цілях;
- водокористування для потреб сільського господарства;

- водокористування для потреб промисловості і гідроенергетики;
- водокористування для потреб водного транспорту;
- водокористування з метою риборозведення та потреб рибного господарства.

Пріоритет в системі цільових видів водокористування належить *користуванню водними об'єктами для задоволення питних та господарсько-побутових потреб населення*. Воно здійснюється в порядку централізованого і нецентралізованого водопостачання. Особливе значення для водокористування в цьому випадку має якість води, яка повинна відповідати встановленим державним стандартам, екологічним нормативам. Основні нормативні положення, що регулюють його здійснення закріплені в главі 11 Водного кодексу України, Законі України «Про питну воду та питне водопостачання»¹, підзаконних актах, зокрема, постанові Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р. «Про затвердження порядку розроблення та затвердження нормативів питного водопостачання»², наказі МОЗ України від 23.12.1996 р. «Про затвердження Державних санітарних правил норм «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання»³, наказі Держжитлокомунгоспу України від 5.07.1995 р. «Про затвердження Правил технічної експлуатації систем водопостачання та каналізації населених пунктів України» та інших.

Особливостями в порядку використання наділене *використання водних об'єктів для лікувально-оздоровчих, курортних потреб*. Водні об'єкти, що мають природні лікувальні властивості, належать до категорії лікувальних, якщо їх включено до спеціального переліку. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1996 р. затверджений Перелік водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних⁴. Як визначено ст. 63 Водного кодексу України, водні об'єкти, віднесені у встановленому порядку до категорії лікувальних, використовуються виключно у лікувальних і оздоровчих цілях.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 16. — Ст. 112.

² Офіційний вісник України. — 2004. — № 34. — Ст. 2272.

³ Там само. — 1997. — № 16.

⁴ Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 21. — Ст. 584.

Користування водними об'єктами для потреб сільського і лісового господарства здійснюється відповідно до ст. 65 Водного кодексу України в порядку загального і спеціального водокористування. Зокрема, це може проявлятися в діяльності по зрошенню чи осушенню земель, скиданню дренажних вод у водні об'єкти тощо. Процес здійснення відповідних видів діяльності регулюється спеціальними нормативно-правовими актами, як, наприклад, Законом України «Про меліорацію»¹, який визначає можливість здійснення поряд з іншими видами, гідротехнічної меліорації.

Основні вимоги щодо *користування водними об'єктами для промислових і гідроенергетичних потреб* встановлює ст. 66 Водного кодексу України. Вона закріплює обов'язок водокористувачів дотримуватись встановлених умов водокористування, екологічних вимог, відповідних правил при здійсненні того чи іншого виду діяльності; порядок встановлення лімітів споживання питної води для промислових потреб; право місцевих рад у разі стихійного лиха, аварій, інших екстремальних ситуацій, або перевитрат водокористувачем встановленого ліміту споживання води зменшувати або забороняти споживання питної води в інтересах першочергового задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення.

Еколого-правові вимоги до *користування водними об'єктами для потреб водного транспорту* передбачені ст. 67 Водного кодексу України.

Особливості *користування водними об'єктами для потреб рибного і мисливського господарства* визначаються ст. 68 Водного кодексу України. Нею закріплено, що водокористувачі, яким надано в користування рибогосподарські водні об'єкти (їх частини), зобов'язані здійснювати заходи, що забезпечують поліпшення екологічного стану водних об'єктів і умов відтворення рибних запасів, а також утримувати в належному санітарному стані прибережні захисні смуги в місцях вилову риби. Постановою Кабінету Міністрів України від 22.05.1996 р. затверджений Перелік промислових ділянок рибогосподарських водних об'єктів (їх частин)². Інші питання користування водами для потреб

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90.

² Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 12. — Ст. 343.

рибного і мисливського господарства регулюються Законом України «Про тваринний світ», іншими актами законодавства.

За способами здійснення право водокористування можна поділяти на:

- забір води з водних об'єктів;
- використання водної поверхні;
- скидання стічних вод.

За строками право водокористування поділяється на:

- постійне, без заздалегідь встановленого терміну,
- тимчасове: а) короткострокове (до 3 років); б) довгострокове (від 3 до 25 років). Спеціальне водокористування може бути лише тимчасовим.

Відповідно до *порядку здійснення* водокористування поділяється на:

- первинне — це водокористування, яке здійснюється первинними водокористувачами із використанням власних водозабірних споруд та відповідного обладнання для забору води;
- вторинне — це водокористування, яке здійснюється вторинними водокористувачами із використанням водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидання стічних вод у їх системи на умовах, що встановлені між ними (ст. 42 Водного кодексу України).

В залежності від умов та суб'єктного складу право водокористування можна поділяти на:

- спільне;
- відособлене.

Спільне водокористування передбачає можливість користування водним об'єктом одночасно кількома водокористувачами, які, наприклад, здійснюють забір води з річки.

Відособлене передбачає користування конкретним водним об'єктом чи його частиною зі сторони одного визначеного користувача.

Стаття 51 Водного кодексу України закріплює можливість *користування водними об'єктами (їх частинами) на умовах оренди*. При цьому об'єктом оренди є лише водні об'єкти місцевого значення та ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, і надаються у користування лише для спеціальної мети — риборозведення, виробництва сільськогосподарської і промислової продукції, у лікувальних і оздоровчих

цілях. Сторонами цього договору є орендодавець та орендар. Орендодавцями водних об'єктів місцевого значення є Верховна Рада Автономної Республіки Крим і обласні ради. Окремі повноваження щодо надання водних об'єктів місцевого значення в користування Верховна Рада Автономної Республіки Крим та обласні ради можуть передавати відповідним органам виконавчої влади на місцях чи іншим державним органам. Орендодавцями водних об'єктів загальнодержавного значення є Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Право водокористування на умовах оренди оформляється договором, погодженим з державними органами охорони навколишнього природного середовища та водного господарства. Вважається за доцільне у цей договір включити умови про об'єкт оренди (весь водний об'єкт чи його частина, місце знаходження), цільове використання, умови і порядок його повернення, права й обов'язки сторін, строк дії договору оренди, орендну плату, порядок обмеження чи призупинення використання водного об'єкта.

За підставами виникнення право водокористування поділяється на:

- право загального водокористування;
- право спеціального водокористування;
- право водокористування, що не належить ні до загального, ні до спеціального водокористування.

Право загального водокористування відповідно до ст. 47 Водного кодексу України характеризується наступними ознаками:

- спрямованість на задоволення громадянами їх потреб (купання, лобительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд та технічних пристроїв);
- безоплатність;
- відсутність потреби одержання спеціальних дозволів;
- здійснення без закріплення водних об'єктів за окремими громадянами чи юридичними особами.

Місцеві ради мають право за певних підстав (з метою охорони життя і здоров'я громадян) обмежити право загального водокористування, про що повідомляють населення.

Право спеціального водокористування — це забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв,

використання води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів. Основними особливостями спеціального водокористування є його платність та здійснення на підставі дозволу.

У статті 48 Водного кодексу України дається перелік видів водокористування, які не належать до спеціального водокористування, але і не є загальним водокористуванням, та здійснюються з дотриманням певного порядку та умов, визначених законодавством, а саме: пропуск води через гідровузли (крім гідроенергетичних); подача (перекачування) води водокористувачам у маловодні регіони; усунення шкідливої дії вод (підтоплення, засолення, заболочення); використання підземних вод для вилучення корисних компонентів; вилучення води з надр разом з видобуванням корисних копалин; виконання будівельних, днопоглиблювальних і вибухових робіт; видобування корисних копалин і водних рослин; прокладання трубопроводів і кабелів; проведення бурових, геологорозвідувальних робіт; інші роботи, які виконуються без забору води та скидання зворотних вод.

Виникнення відносин водокористування пов'язане з певними юридичними фактами. Для загального водокористування таким юридичним фактом є волевиявлення суб'єкта, його правомірні дії на основі правової норми, яка передбачає і дозволяє здійснювати таке користування. Підставою виникнення спеціального водокористування є одержання спеціального дозволу. Підставою видачі дозволу є клопотання водокористувача, де обґрунтовується потреба у воді. Попередньо клопотання погоджується у разі використання поверхневих водних об'єктів — з органами водного господарства; підземних вод — з Державною геологічною службою; водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних — з Міністерством охорони здоров'я України. Дозволи видаються — у разі використання вод водних об'єктів загальнодержавного значення — територіальними органами Мінприроди України (Республіканським комітетом охорони навколишнього природного середовища АРК, державними управліннями охорони навколишнього природного середовища в областях, м. Києві та Севастополі, державними інспекціями охорони Чорного і Азовського морів); у разі використання вод водних об'єктів місцевого значення — Верховною Радою АРК,

обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням з відповідними територіальними органами Мінприроди України. Для надання дозволів затверджено бланки спеціальної форми. Порядок погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р.¹ Підставою виникнення відносин водокористування на умовах оренди є договір оренди, укладений з дотриманням умов, визначених в ст. 51 Водного кодексу України.

Підстави *припинення права спеціального водокористування* передбачені ст. 55 Водного кодексу України. Зокрема, такими підставами є: закінчення строку спеціального водокористування; ліквідація підприємств, установ чи організацій; передача водогосподарських споруд іншим водокористувачам; порушення умов спеціального водокористування та охорони вод; систематичне невнесення збору в строки, визначені законодавством та інші.

Водокористувачам відшкодовуються збитки, завдані припиненням права або зміною умов спеціального водокористування на підставі Порядку відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.08.1996 р.² Не підлягають відшкодуванню збитки, коли таке припинення чи зміна умов було здійснено з вини водокористувача чи за його клопотанням.

Спеціальне водокористування, як було сказано, є платним. Відповідно до ст. 30 Водного кодексу України збір за спеціальне водокористування справляється з метою стимулювання раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включає збір за використання води водних об'єктів та за скидання забруднюючих речовин. Розмір збору за використання води визначається на основі нормативів збору, фактичних обсягів використаної води та встановлених лімітів використання води. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.1999 р. затверджені нормативи збору за спеціальне водокористування³.

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 12. — Ст. 590.

² Урядовий кур'єр. — 1996. — № 171–172.

³ Офіційний вісник України. — 1999. — № 20.

§ 3. Функції державного управління в галузі використання і охорони вод

Державне управління в галузі використання і охорони вод здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування (органи загального управління). Органами спеціального управління в цій галузі є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Державний комітет України по водному господарству (Положення про Державний комітет України по водному господарству затверджене Указом Президента України від 14.07.2000 р.¹).

До основних *функцій державного управління* в галузі використання і охорони вод належать такі:

1) *Планування і програмування*. Відповідно до ст. 12 Водного кодексу України 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. Як зазначалося, в Україні на сьогодні прийнято ряд загальнодержавних програм, що спрямовані в першу чергу на захист водних ресурсів від забруднення і виснаження, забезпечення якісного водопостачання населення.

2) *Державний облік вод*. Відповідно до ст. 24 Водного кодексу України завданням державного обліку вод є встановлення відомостей про кількість і якість вод, а також даних про водокористування, на основі яких здійснюється розподіл води між водокористувачами та розробляються заходи щодо раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Водним кодексом передбачено здійснення державного обліку водокористування шляхом подання водокористувачами звітів про водокористування до державних органів водного господарства за встановленою формою; державного обліку поверхневих вод, який здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань гідрометеорології шляхом про-

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 29.

ведення постійних гідрометричних, гідрохімічних спостережень за кількісними і якісними характеристиками поверхневих вод; державного обліку підземних вод, який здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань геології та використання надр шляхом спостережень за кількісними і якісними характеристиками підземних вод. З метою систематизації даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів складається *державний водний кадастр*. Постановою Кабінету Міністрів України від 8.04.1996 р. затверджений Порядок ведення державного водного кадастру¹. Відповідно до п. 2 Порядку державний водний кадастр являє собою систематизований звіт відомостей про поверхневі, підземні, внутрішні морські води та територіальне море; обсяги, режим, якість і використання вод; водокористувачів (крім вторинних). До державного водного кадастру включаються також відомості про водогосподарські об'єкти, що забезпечують використання води, очищення та скид зворотних вод, а саме: споруди для акумуляції та регулювання поверхневих і підземних вод; споруди для забору та транспортування води; споруди для скиду зворотних вод; споруди, на яких здійснюється очистка зворотних вод (з оцінкою їх ефективності).

3) *Державний моніторинг вод*. З метою забезпечення збирання, обробки, збереження та аналізу інформації про стан вод, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється державний моніторинг вод (ст. 21 Водного кодексу України). Постановою Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 р. затверджений Порядок здійснення державного моніторингу вод². До об'єктів державного моніторингу вод належать: поверхневі води (природні водойми (озера), водотоки (річки, струмки), штучні водойми (водосховища, ставки), канали та інші водні об'єкти); підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море; виключна (морська) економічна зона України; джерела забруднення вод, включаючи зворотні води, аварійні скидання рідких продуктів і відходів, втрати про-

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 10. — Ст. 22.

² Там само. — 1996. — № 15. — Ст. 403.

дуктів і матеріалів при видобуванні корисних копалин у межах акваторій поверхневих вод, внутрішніх морських вод, територіального моря і виключної (морської) економічної зони України та дампінг відходів, води поверхневого стоку із сільськогосподарських угідь, фільтрацію забруднюючих речовин з технологічних водойм та сховищ, масовий розвиток синьо-зелених водоростей; надходження шкідливих речовин з донних відкладів (вторинне забруднення) та інші джерела забруднення, щодо яких можуть здійснюватися спостереження. До суб'єктів державного моніторингу вод належать Мінприроди, Державна санітарно-епідеміологічна служба МОЗ, Держводгосп, Держжитлокомунгосп, їх органи на місцях, а також організації, що входять до сфери управління цих міністерств і відомств. Результатом здійснення державного моніторингу вод є інформація, у тому числі: первинна інформація (дані спостережень), яку одержують суб'єкти державного моніторингу вод внаслідок спостережень; узагальнені дані, що стосуються певного проміжку часу або певної території; індекси і комплексні показники, одержані внаслідок узагальнення за параметрами; оцінки стану вод та джерел негативного впливу на нього; прогнози стану вод і його змін; науково обґрунтовані рекомендації, необхідні для прийняття рішень.

4) *Державна екологічна експертиза*, що здійснюється в порядку визначеному Законом України «Про екологічну експертизу» з метою забезпечення екологічної безпеки під час розміщення, проектування і будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням чи впливом на води.

5) *Розподіл і перерозподіл водних ресурсів*, який здійснюється у таких формах: надання водних об'єктів у відособлене користування; видача дозволів на спеціальне водокористування; вилучення водних об'єктів; анулювання дозволів¹. Ця функція була детально розглянута раніше.

6) *Лімітування в галузі використання вод*. У ст. 1 Водного кодексу України визначені поняття: ліміт забору води — граничний обсяг забору води з водних об'єктів, який встановлюється в

¹ Екологічне право. Особлива частина: Підручник для студ. юрид. вузів і ф-тів. — С. 353.

дозволі на спеціальне водокористування; ліміт скиду забруднюючих речовин — граничний обсяг скиду забруднюючих речовин у поверхневі водні об'єкти, який встановлюється в дозволі на спеціальне водокористування; ліміт використання води — граничний обсяг використання води, який встановлюється дозволом на спеціальне водокористування. Ліміт забору води, ліміт використання води та ліміт скидання забруднюючих речовин встановлюються у дозволі на спеціальне водокористування. У разі настання маловоддя ці ліміти можуть бути зменшені спеціально уповноваженими державними органами без коригування дозволу на спеціальне водокористування. Наказом Мінекоресурсів України та Держводгоспу України від 30.03.2001 р. затверджений Порядок зменшення спеціально уповноваженими державними органами виконавчої влади лімітів забору, використання води та скидання забруднюючих речовин у разі настання маловоддя¹.

7) *Стандартизація і нормування*. Відповідно до ст. 33 Кодексу України про надра стандартизація і нормування в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюються з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки вод шляхом встановлення комплексу взаємопов'язаних нормативних документів, які визначають взаємопогоджені вимоги до об'єктів, що підлягають стандартизації і нормуванню.

До комплексу нормативних документів із стандартизації в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, як зазначає ст. 34 Водного кодексу України, входять документи, які містять: основні положення; терміни та поняття, класифікації; методи, методика та засоби визначення складу та властивостей вод; вимоги до збирання, обліку, обробки, збереження, аналізу інформації та прогнозування кількісних і якісних показників стану вод; вимоги щодо раціонального використання та охорони вод у галузевих стандартах та технічних умовах на процеси, продукцію і послуги; метрологічні норми, правила, вимоги до організації робіт; інші нормативи із стандартизації в цій галузі.

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 15. — Ст. 676.

У систему нормативів в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів входять:

а) екологічний норматив якості води водних об'єкті, який встановлюється для оцінки екологічного благополуччя водних об'єктів та визначення комплексу водоохоронних заходів та містить науково обґрунтовані значення концентрацій забруднюючих речовин та показники якості води (загальнофізичні, біологічні, хімічні, радіаційні). Він розробляється і затверджується Мінприроди України і МОЗ України (ст. 37 Водного кодексу України);

б) нормативи екологічної безпеки водокористування, які встановлюються для оцінки можливостей використання води з водних об'єктів для потреб населення та галузей економіки. Ними є: гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення; гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для потреб рибного господарства; допустимі концентрації радіоактивних речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення. Нормативи екологічної безпеки водокористування розробляються і затверджуються: МОЗ України та Національною комісією з радіаційного захисту населення України — для водних об'єктів, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення; спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань рибного господарства — для водних об'єктів, вода яких використовується для потреб рибного господарства. Вони вводяться в дію за погодженням з Мінприроди України (ст. 36 Водного кодексу України);

в) нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин, які встановлюються з метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води водних об'єктів (ст. 38 Водного кодексу України). Постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.1996 р. затверджений Порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується;

г) галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти, які встановлюються для оцінки екологічної безпеки виробництва, тобто нормативи гранично допустимих концентрацій речовин у стічних водах, що утворюються в процесі виробництва одного виду продукції при використанні однієї і тієї ж сировини. Вони затверджуються відповідними міністерствами і відомствами за погодженням з Мінприроди України (ст. 39 Водного кодексу України);

д) технологічні нормативи використання води, а саме: поточні технологічні нормативи використання води — для існуючого рівня технологій; перспективні технологічні нормативи використання води — з урахуванням досягнень на рівні передових світових технологій, які встановлюються для оцінки та забезпечення раціонального використання води у галузях економіки. Технологічні нормативи використання води розробляються та затверджуються відповідними міністерствами і відомствами за погодженням з Мінприроди України (ст. 39 Водного кодексу України). Зокрема, наказом Держжитлокомунгоспу України від 17.02.2004 р. затверджені Технологічні нормативи використання питної води на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства України¹.

8) *Державний контроль в галузі використання і охорони вод.* Як передбачає ст. 19 Водного кодексу України, державний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснюється Кабінетом Міністрів України, державними органами охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами відповідно до законодавства України. Функції контролю здійснюють органи Мінприроди України, а саме діюча в його складі Державна екологічна інспекція (Положення про неї затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р. в редакції постанови від 16.06.2004 р.²), інші спеціальні підрозділи Мінприроди України: Державна екологічна інспекція Азовського моря (Положення затверджене наказом Мінприроди від 06.12.2006 р.), Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція (Положення затверджене наказом Мінприроди від 06.12.2006 р.), Держав-

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 49. — Ст. 3251.

² Там само. — 2004. — № 24. — Ст. 1589.

на екологічна інспекція з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря (Положення затверджене наказом Мінприроди від 6.12.2006 р.); органи Держводгоспу України (наказом Держводгоспу України від 29.01.2001 р. затверджене Положення про здійснення органами Держводгоспу України контролю за охороною, раціональним використанням та відтворенням водних ресурсів¹); органи МОЗ України та іншими.

§ 4. Правова охорона водних об'єктів. Юридична відповідальність за порушення законодавства про води

Водні ресурси є обмеженими природними об'єктами, а їх роль у забезпеченні існування людей, тваринного та рослинного світу є особливо важливою. Із розвитком суспільного виробництва, розвитком та ростом промисловості виникає необхідність у проведенні заходів по охороні як навколишнього природного середовища загалом, оскільки всі природні ресурси знаходяться у тісному взаємозв'язку, так і водних об'єктів, зокрема.

Правова охорона вод — це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання водних ресурсів, запобігання і ліквідацію забруднення, засмічення, вичерпання вод, покращання їх стану, забезпечення особливого режиму користування водними об'єктами для природоохоронних, лікувальних, курортних і оздоровчих цілей.

Основний негативний вплив на води (водні об'єкти) здійснюється шляхом забруднення, засмічення і виснаження. Зміст понять засмічення і виснаження розкривається в ст. 1 Водного кодексу України. *Забруднення вод* — це надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин. *Засмічення вод* — це привнесення у водні об'єкти сторонніх предметів і матеріалів, що шкідливо впливають на стан вод. *Вичерпання вод* — це зменшення кількості вод у водних об'єктах.

Розділом IV Водного кодексу України закріплена конкретна система заходів по охороні вод, яка передбачає:

1) Особливий порядок надання в користування і використання земель водного фонду (статті 85, 86 Водного кодексу

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 7. — Ст. 299.

України). Зокрема, у постійне користування землі водного фонду надаються водогосподарським спеціалізованим організаціям, іншим підприємствам, установам і організаціям, в яких створено спеціалізовані служби по догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічними спорудами та підтриманню їх у належному стані. Детальніше ці питання регулюються в постанові Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 р. «Про затвердження Порядку користування землями водного фонду»¹.

2) Створення водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг, зон санітарної охорони (статті 87–93 Водного кодексу України).

Відповідно до п. 2 затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.05.1996 р. Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них² водоохоронні зони встановлюються для створення сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколководних рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку вздовж річок, морів та навколо озер, водосховищ і інших водойм.

У межах водоохоронних зон виділяються землі прибережних захисних смуг і смуги відведення з особливим режимом їх використання відповідно до статей 88–91 Водного кодексу України. *Прибережна захисна смуга* (відповідно до ст. 1 Водного кодексу України) — частина водоохоронної зони відповідної ширини вздовж річки, моря, навколо водойм, на якій встановлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони. Прибережні захисні смуги встановлюються по обидва береги річок та навколо водойм уздовж урізу води (у меженний період) шириною: для малих річок, струмків і потічків, а також ставків площею менше 3 гектарів — 25 метрів; для середніх річок, водосховищ на них, водойм, а також ставків площею понад 3 гектари — 50 метрів; для великих річок, водосховищ на них та озер — 100 метрів. Якщо крутизна схилів

¹ Екологія і закон: Екологічне законодавство України / У 2-х кн. — К., 1998. — Кн. 1. — С. 380.

² Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 10. — Ст. 318.

перевищує три градуси, мінімальна ширина прибережної захисної смуги подвоюється.

Для потреб експлуатації та захисту від забруднення, пошкодження і руйнування магістральних, міжгосподарських та інших каналів на зрошувальних і осушувальних системах, гідротехнічних та гідрометричних споруд, а також водойм і гребель на річках встановлюються *смуги відведення* з особливим режимом користування.

На судноплавних водних шляхах за межами міських поселень для проведення робіт, пов'язаних з судноплавством, встановлюються *берегові смуги*. Постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. затверджений Порядок складання паспортів річок і Порядок установаження берегових смуг водних шляхів та користування ними¹.

Зона санітарної охорони — територія і акваторія, де запроваджується особливий санітарно-епідеміологічний режим з метою запобігання погіршенню якості води джерел централізованого господарсько-питного водопостачання, а також з метою забезпечення охорони водопровідних споруд (ст. 1 Водного кодексу України). Вони встановлюються з метою охорони водних об'єктів у районах забору води для централізованого водопостачання населення, лікувальних і оздоровчих потреб. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.1998 р. затверджений Правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів².

3) Закріплення особливого правового режиму водних об'єктів, віднесених у встановленому законодавством порядку до територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 94 Водного кодексу України).

4) Водоохоронні вимоги до виробничо-господарської діяльності по недопущенню забруднення, засмічення і вичерпання вод, які визначені статтями 95—106 Водного кодексу та деталізовані в ряді підзаконних нормативно-правових актах, як наприклад, постанові Кабінету Міністрів України від 25.03.1999 р. «Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами»³, постанові Кабінету Міністрів

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 16.

² Там само. — 1998. — № 51.

³ Там само. — 1999. — № 13.

України від 29.02.1996 р. «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення»¹.

5) Запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах і ліквідація їх наслідків (статті 107–108 Водного кодексу України).

Порушення водного законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність, загальні положення якої визначено у главі 23 Водного кодексу України.

Кримінальна відповідальність настає на підставі вироку суду, що вступив у законну силу, за злочини, передбачені ст. 242 КК України (порушення правил охорони вод), 243 КК України (забруднення моря), а також частково за ст. 244 КК України (порушення законодавства про континентальний шельф України).

Адміністративна відповідальність за порушення водного законодавства передбачена статтями 59–62, 91² Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 59 – порушення правил охорони водних ресурсів, ст. 59¹ – порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення, ст. 60 – порушення правил водокористування, ст. 61 – пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації, ст. 62 – невиконання обов'язків по реєстрації в суднових документах операцій з шкідливими речовинами і сумішами, ст. 91² – перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів). Справи про ці правопорушення відповідно до статей 239, 242¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення розглядають органи Держводгоспу або Мінприроди України.

Дисциплінарна відповідальність застосовується у загальному порядку на основі норм Кодексу законів про працю України.

Цивільно-правова відповідальність застосовується у вигляді відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення норм водного законодавства. Особливістю такої відповідальності є те, що для визначення розміру збитків, які підлягають відшкодуванню, використовуються наперед визначені методики і такси.

¹ Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 8. – Ст. 241.

Зокрема розміри відшкодування визначаються на підставі наказу Мінекобезпеки України від 18.05.1995 р., яким затверджена Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів¹, постанови Кабінету Міністрів України від 3.07.1995 р. «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плаваючих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України»², наказу Мінекобезпеки України від 26.10.1995 р., яким затверджено Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плаваючих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України³, наказу Держводгоспу України від 29.12.2001 р., яким затверджена 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 експлуатації⁴.

Контрольні запитання і завдання

1. Визначте зміст понять «води», «водні об'єкти», «водний фонд».
2. На базі аналізу норм Водного кодексу України покажіть відмінність в правовому режимі водних об'єктів місцевого і загальнодержавного значення.
3. Які види водокористування можна виділяти відповідно до водного законодавства України?
4. Які особливості і режим здійснення первинного і вторинного водокористування?
5. Які обмеження встановлені Водним кодексом України у випадку надання водних об'єктів в оренду? Який порядок надання їх в оренду?

¹ Бюлетень нормативних актів міністерств і відомств України. — 1995. — № 11. — Ст. 4.

² Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 9.

³ Екологія і закон: Екологічне законодавство України. — С. 504.

⁴ Офіційний вісник України. — 2002. — № 4. — Ст. 151.

6. Випишіть з Водного кодексу України положення, які підтверджують пріоритетність спеціального водокористування для питних і господарсько-побутових потреб населення.
7. Які органи державної виконавчої влади здійснюють функції управління в галузі охорони і використання вод? Які їх основні повноваження?
8. Які основні функції державного управління в галузі охорони і використання вод?
9. Який правовий режим водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг, зон санітарної охорони?
10. Визначте взаємодію і взаємозалежність між встановленими видами екологічних нормативів в галузі охорони і раціонального використання вод.
11. Якими спеціальними нормативно-правовими актами встановлений порядок відшкодування шкоди, заподіяної порушенням вимог охорони і використання вод?

Розділ 12. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЛІСІВ ТА ІНШИХ ОБ'ЄКТІВ РОСЛИННОГО СВІТУ

Анотація. У розділі характеризується правовий режим охорони і використання лісів та інших об'єктів рослинного світу. Дається визначення понять «ліс», «лісова ділянка», «землі лісогосподарського призначення», «земельна лісова ділянка» «рослинний світ», «лісові ресурси»; аналізується склад лісового фонду України, поділ лісів на категорії; розкривається право власності на ліси, право постійного та тимчасового користування лісами, право загального і спеціального використання лісових ресурсів; характеризуються основні функції управління в галузі охорони і використання лісів (розподіл і перерозподіл лісів, лісовпорядкування, державний лісовий кадастр та облік лісів, моніторинг лісів, лісова сертифікація, лімітування в галузі використання лісів, контроль за раціональним використанням і охороною лісів); визначається зміст охорони рослинного світу та охорони і захисту лісів; підстави і порядок застосування різних видів юридичної відповідальності за лісопорушення та порушення вимог охорони рослинного світу.

Ключові поняття: відтворення лісів; державний лісовий кадастр; загальне використання лісових ресурсів; захист лісів; Зелена книга України; земельна лісова ділянка; категорії лісів; ліміт використання лісових ресурсів; ліс; лісова ділянка; лісова сертифікація; лісовий квиток; лісовий ресурс; лісовий фонд; лісовпорядкування; лісорубний квиток; моніторинг лісів; охорона лісів; охорона рослинного світу; право власності на ліси; право користування лісами; природні рослинні ресурси; рослинний світ; спеціальне використання лісових ресурсів; такси обчислення розміру шкоди за лісопорушення; Червона книга України; юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ і лісового законодавства.

§ 1. Ліс як об'єкт правової охорони і використання. Поділ лісів на групи. Рослинний світ як природний об'єкт та об'єкт правової охорони

Ліс — величезне національне багатство. Він відіграє значну господарську, економічну й екологічну роль. Екологічна

функція лісів полягає в тому, що вони є джерелом поліпшення клімату, захищають ґрунти від вітрової і водної ерозії, є місцем перебування звірів і птахів, використовується в рекреаційних, естетичних та культурно-оздоровчих цілях. З економічної сторони ліс є основним джерелом деревини, технічної, лікарської сировини, що використовуються для різних галузей господарства. Ліс — основа паперової, меблевої та інших галузей промисловості.

Правове регулювання лісових відносин ґрунтується на нормах Лісового кодексу України, затвердженого в новій редакції від 08.02.2006 р.¹.

Поняття лісу визначено в ст. 1 Лісового кодексу України, відповідно до якої *ліс — тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище.*

Саме таке широке поняття лісу забезпечує комплексну охорону лісів, єдині засади охорони і використання ділянок лісу у нерозривному взаємозв'язку з іншими природними компонентами.

Новою редакцією Лісового кодексу введено низку нових понять в лісове та земельне законодавство. Зокрема:

— *землі лісогосподарського призначення* (замість раніше існуючої категорії земель лісового фонду), до яких належать лісові землі на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства;

— *земельна лісова ділянка* — земельна ділянка лісового фонду України з визначеними межами, яка надається або вилучається у землекористувача чи власника земельної ділянки для ведення лісового господарства або інших суспільних потреб відповідно до земельного законодавства;

— *лісова ділянка* — ділянка лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно до цього Кодексу для ве-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 21. — Ст. 170.

дення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі. Лісові ділянки можуть бути вкриті ліською рослинністю, а також постійно або тимчасово не вкриті ліською рослинністю (внаслідок неоднорідності лісових природних комплексів, лісгосподарської діяльності або стихійного лиха тощо). До не вкритих ліською рослинністю лісових ділянок належать лісові ділянки, зайняті незімкнутими лісовими культурами, лісовими розсадниками і плантаціями, а також лісовими шляхами та просіками, лісовими протипожежними розривами, лісовими осушувальними канавами і дренажними системами.

Відповідно до ст. 1 Лісового кодексу України усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них, становлять *лісовий фонд України* і перебувають під охороною держави. Стаття 4 встановлює, що до лісового фонду України належать лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 гектара. До лісового фонду України не належать:

— зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів. Їх режим регулюється Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затвердженими наказом Мінбуду України від 10.04.2006 р.¹ Відповідальність за їх незаконну рубку, пошкодження визначене не в главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а в главі 11 — Адміністративні порушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою (ст. 153 — знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів), такси нарахування розмірів відшкодування визначені окремим нормативно-правовим актом — постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.1999 р. «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів»²;

¹ Офіційний вісник України. — 2006. — № 31. — Ст. 2276.

² Там само. — 1999. — № 14.

— окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках. Згідно з статтями 90, 95 Земельного кодексу України вони є власністю землевласників і землекористувачів і використовуються ними на свій розсуд. Правові вимоги по забезпеченню їх захисту і охорони регулюються законами України «Про захист рослин»¹, «Про карантин рослин»² та іншими.

Усі ліси України в залежності від їх екологічного і соціально-економічного значення та залежно від основних виконуваних ними функцій поділяються на категорії. Відповідно до ст. 39 Лісового кодексу України виділяються такі *категорії лісів*:

1) захисні ліси (виконують переважно водоохоронні, ґрунтозахисні та інші захисні функції);

2) рекреаційно-оздоровчі ліси (виконують переважно рекреаційні, санітарні, гігієнічні та оздоровчі функції);

3) ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення (виконують особливі природоохоронні, естетичні, наукові функції тощо);

4) експлуатаційні ліси.

Правовий режим окремих категорій лісів, порядок віднесення лісів до тої чи іншої категорії регулюється статтями 39—41 Лісового кодексу України, постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 р. «Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок»³.

Крім поняття «ліс» слід виділяти поняття «лісовий ресурс». Відповідно до ст. 6 Лісового кодексу України лісовими ресурсами є деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються процесі формування лісових природних комплексів. До лісових ресурсів також належать корисні властивості лісів (здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, запобігати забрудненню навколишнього природного середовища та очищати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 50—51. — Ст. 310.

² Там само. — 2003. — № 28. — Ст. 212.

³ Офіційний вісник України. — 2007. — № 37. — Ст. 1483.

естетичному вихованню тощо), що використовуються для задоволення суспільних потреб.

З поняттям лісу пов'язане інше, не так давно визначене в законодавстві, суміжне поняття — рослинний світ. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про рослинний світ»¹ *рослинний світ — це сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території*. При цьому законодавство України про рослинний світ, як зазначено в ст. 2 Закону регулює суспільні відносини у сфері охорони, використання та відтворення дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань і місцезростань. У навчальних підручниках останніх років окремим розділом виділяється розділ щодо правового регулювання і охорони рослинного світу і обґрунтовується необхідність розмежування понять та природних об'єктів — «ліс» і «рослинний світ»². Зокрема, зазначається, що до основних видів рослинного світу з позицій його правового регулювання слід віднести: природні лісові ресурси; природну рослинність, що не належить до лісових ресурсів; рослинність сільськогосподарського призначення. Найбільш повно з усіх названих видів урегульовані відносини, що виникають в процесі використання, відтворення та охорони лісових ресурсів. Що стосується природної рослинності, яка не належить до лісового фонду, то правова основа її захисту протягом багатьох років була відсутня. Саме ця прогалина в регулюванні правовідносин у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу була заповнена Законом України «Про рослинний світ»³.

У Законі «Про рослинний світ» дається визначення поняття «об'єкти рослинного світу». Це дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 22—23. — Ст. 198.

² Природноресурсове право України: Навч. посібник / За ред. І. І. Каракаша. — К., 2005. — С. 218—228; Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005. — С. 558—579; Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків, 2005. — С. 235—253.

³ Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — С. 236.

утворені ними природні угруповання. Об'єкти рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням, для потреб виробництва та інших потреб визначаються як природні рослинні ресурси. В свою чергу, природні рослинні ресурси за своєю екологічною, господарською, науковою, оздоровчою, рекреаційною цінністю та іншими ознаками 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. До природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення законодавством України можуть бути віднесені й інші об'єкти рослинного світу.

До природних рослинних ресурсів місцевого значення відносять дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, не віднесені до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення (ст. 4 Закону «Про рослинний світ»).

Аналіз цієї та інших норм Закону «Про рослинний світ» дають підстави вважати, що ліс є складовим об'єктом рослинного світу. Слід зауважити, що Закон «Про рослинний світ» в багатьох положеннях дублює норми Лісового кодексу України. Доцільно було б, щоб в ньому більше уваги було приділено особливостям правового регулювання нелісової рослинності.

§ 2. Право власності на ліси та право користування лісами

У новій редакції Лісового кодексу України суттєво змінений підхід до регулювання відносин приналежності лісів, зокрема власності на них, чому присвячений окремий розділ II. Стаття 7, відображаючи відповідну норму Конституції України, закріплює, що ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Разом з тим ця ж стаття передбачає можливість передачі лісів в державну, комунальну і приватну власність. Суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи.

У *державній власності* перебувають усі ліси України, крім лісів, що перебувають у комунальній або приватній власності. Право державної власності на ліси набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій відповідно до закону.

У *комунальній власності* перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що перебувають у державній або приватній власності.

Відповідно до статей 10, 12 Лісового кодексу України суб'єктами *права приватної власності* на ліси є громадяни та юридичні особи, які, зокрема, можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування лісів згідно із законом. Громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені ними на набутих у власність у встановленому порядку земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь, без обмеження їх площі. Права та обов'язки громадян та юридичних осіб, які мають у приватній власності ліси, закріплені в ст. 14 Лісового кодексу України.

Лісовим кодексом України введено також нове поняття — *право користування лісами*. При аналізі норм глави 2 щодо права користування лісами можна прослідкувати різний режим користування лісами в залежності від мети використання, а саме: — для ведення лісового господарства;

- для потреб мисливського господарства;
- для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей;
- для проведення науково-дослідних робіт;
- для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісокористувань та інших потреб.

За строками здійснення користування лісами ст. 16 Лісового кодексу України виділяє:

— *постійне користування лісами*, яке відповідно до статей 17, 18 здійснюється на землях державної та комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку спеціалізованими державними чи комунальними лісогосподарськими підприємствами, іншими державними чи комунальними підприємствами, установами чи організаціями, у яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи, і посвідчується державним актом на право постійного користування земельною ділянкою. Ведення лісового господарства полягає у здійсненні комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів (ст. 63 Лісового кодексу України);

— *тимчасове користування*, об'єктом якого можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності. Тимчасове користування, в свою чергу, може бути:

а) довгострокове (від одного до п'ятдесяти років) — 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, і яке здійснюється без вилучення земельних ділянок на підставі відповідних рішень (стосовно лісів державної і комунальної власності) чи договорів (щодо лісів приватної власності) та врегульоване ст. 18 Лісового кодексу України;

б) короткострокове (до одного року) — для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб, здійснюється без вилучення земельних ділянок у власника лісів, постійного лісокористувача на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачем підприємствам, установам, організаціям, громадянам

України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам.

Права та обов'язки постійних і тимчасових лісокористувачів визначені статтями 19—21 Лісового кодексу України.

Лісовий кодекс виділяє також поняття *використання лісових ресурсів*, яке є одним із видів користування лісом і відповідно до ст. 65 Лісового кодексу України здійснюється в порядку їх загального і спеціального використання.

Право загального використання лісових ресурсів (ст. 66 Лісового кодексу України) — це право громадян у лісах державної та комунальної власності, а за згодою власника в лісах приватної власності, вільно перебувати в лісі, збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, гриби, горіхи тощо, крім випадків, передбачених законодавчими актами. У відповідному порядку державні органи встановлюють максимальні норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів. Стаття 9 Закону України «Про рослинний світ» деталізує, що в 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. Нею ж встановлені прямі обмеження на здійснення загального використання природних рослинних ресурсів, зокрема забороняється збирання у порядку загального використання дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини тощо, а також торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів.

Загальне використання лісових ресурсів здійснюється громадянами без одержання спеціальних дозволів та безплатно.

Паралельно Лісовим кодексом України запроваджено положення про лісові сервітути як права на обмежене платне чи безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою, зокрема право громадян вільно перебувати в лісах державної та комунальної власності, якщо інше не передбачено законом (ст. 23).

Право спеціального використання лісових ресурсів (ст. 67 Лісового кодексу України), яке за загальним правилом здійснюється в порядку господарської, комерційної діяльності, потребує одержання спеціальних дозволів та є платним, поділяється в залежності від мети його здійснення на такі види :

- заготівля деревини в порядку рубок головного користування;
- заготівля другорядних лісових матеріалів;
- побічні лісові користування;
- використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт.

Заготівля деревини здійснюється в порядку рубок головного користування.

Рубки головного користування — це вирубування стиглих деревостоїв з метою заготівлі деревини. Відповідно до п. 3 Правил рубок головного користування в лісах України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.95 р.¹. Залежно від групи лісів і категорії захисності, природних лісорослинних умов, біологічних особливостей деревних порід, типу лісу, складу і вікової структури деревостанів, наявності й стану підросту господарсько цінних порід, крутизни схилів, ступеня стійкості ґрунтів проти ерозії та інших особливостей проводяться вибіркові, поступові та суцільні рубки. Вибіркові (добровільно-вибіркові) рубки — це рубки, під час яких періодично вирубується частина дерев перестійного і стиглого віку (при цьому способі рубки ділянка залишається вкритою лісовою рослинністю). Поступові (рівномірно-поступові, групово-поступові, смуговопоступові) рубки — це рубки, під час яких передбачається вирубка деревостану за кілька прийомів. Суцільні (суцільні вузьколісосічні) — це рубки, під час яких весь деревостан вирубується повністю, за винятком насінників, життєздатного підросту і молодняку, цінних й рідкісних видів дерев та чагарників, що підлягають збереженню. Стаття 70 Лісового кодексу встановлює також новий різновид — комбіновані рубки.

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 10. — Ст. 225.

Деревина заготовляється також під час здійснення лісогосподарських заходів, не пов'язаних з використанням лісових ресурсів (поліпшення якісного складу лісів) та під час проведення інших заходів (розчищення лісових ділянок, вкритих лісовою рослинністю, у зв'язку з будівництвом гідровузлів, трубопроводів, шляхів тощо). Постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. затверджені Правила поліпшення якісного складу лісів¹. Ними регулюється проведення рубок догляду, санітарних, лісовідновних та інших видів рубок формування й оздоровлення лісу.

Порядок заготівлі деревини встановлюється статтями 70, 71 Лісового кодексу України та Порядком спеціального використання лісових ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р.².

При цьому слід мати на увазі, що відповідно до статей 19, 70 Лісового кодексу України виключне право на заготівлю деревини мають тільки постійні лісокористувачі, а також власники лісів. У разі здійснення будівельних та інших робіт на лісових ділянках заготівля деревини проводиться тими громадянами та юридичними особами, яким надано земельні ділянки для таких цілей, якщо в рішенні про надання земельної ділянки не передбачено інше.

Заготівля другорядних лісових матеріалів, як передбачає ст. 72 Лісового кодексу України, включає заготівлю живиці, пнів, лубу та кори, деревної зелені, деревних соків.

До *побічних лісових користувань* відповідно до ст. 73 Лісового кодексу України віднесені: заготівля сіна, випасання худоби, розміщення пасік, заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету.

Заготівля живиці, яка раніше була виділена в самостійний вид використання лісових ресурсів, здійснюється шляхом підсочки (надрізу на корі) стиглих хвойних деревостанів, які після закінчення строків підсочки плануються до рубки, а також пристигаючих деревостанів, які до строку закінчення підсочки підлягатимуть рубці, і детально регулюється Правилами заготівлі

¹ Офіційний вісник України. — 2007. — № 37. — Ст. 1478.

² Там само. — 2007. — № 39. — Ст. 1550.

живиці в лісах України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.1996 р.¹.

Заготівля деревних соків раніше діючим кодексом і відповідними підзаконними актами була віднесена до побічних лісокористувань і сьогодні регулюється в межах цього виду на рівні постанови Кабінету Міністрів України.

Заготівля другорядних лісових матеріалів та побічні лісокористування детально регулюються Порядком заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісокористувань в лісах України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.1996 р.². В ньому встановлено ряд умов та природоохоронних обмежень на здійснення того чи іншого виду використання лісових ресурсів. Наприклад, заготівля лубу здійснюється шляхом знімання кори з дерев, призначених для рубки в поточному році; заготівля деревної зелені (дрібні пагони та гілки з дерев, підліску, підросту та цілі дерева) здійснюється для приготування корму тваринам, а також для технічних, ритуальних та інших потреб; заготівля пнів забороняється у 50-метровій смузі вздовж річок; заготівля деревних соків може бути припинена достроково, якщо погіршився санітарний стан дерев; випасання худоби забороняється: у державних захисних і полезахисних лісових смугах, протиерозійних лісах, особливо цінних лісових масивах, лісах першого та другого поясів зон санітарної охорони джерел водопостачання, лісах першої і другої зон округів санітарної охорони лікувально-оздоровчих територій та інших категорій захисності лісів, де це передбачено законодавчими актами; на площах лісових культур, природних молодняків і у насадженнях з наявністю життєздатного підросту — до досягнення ними висоти, коли вершини не пошкоджуються тваринами, на лісонасінневих та інших плантаціях, а також ділянках, де проводяться заходи сприяння природному поновленню лісів; на зрубках та інших не вкритих лісовою рослинністю землях, призначених для природного відновлення лісів; на площах з легкорозмивними та легкорозвіюваними ґрунтами та у місцях масового зростання ягідників і грибів; без пасуха, за винятком випасання на огорожених ділянках або на

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 7. — Ст. 209.

² Там само. — 1996. — № 6. — Ст. 185.

прив'язі; з використанням собак; збирання лісової підстилки забороняється на лісових ділянках, розташованих у бідних лісо-рослинних умовах, на ділянках, де ґрунти піддаються ерозії, та в місцях масового розмноження грибів. Окремі вимоги до заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісокористувань закріплені Порядком спеціального використання лісових ресурсів.

Використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт відповідно до ст. 76 Лісового кодексу України здійснюється з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів та з додержанням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. Використання корисних властивостей лісів для потреб мисливського господарства регулюється законами України «Про тваринний світ»¹, «Про мисливське господарство і полювання»².

Стаття 10 Закону України «Про рослинний світ» також передбачає можливість здійснення таких видів *спеціального використання природних рослинних ресурсів*: збирання лікарських рослин; заготівля деревини під час рубок головного користування; 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 та інших видів, передбачених законодавством.

Право на здійснення спеціального використання лісових ресурсів виникає після виділення в користування лісової ділянки (ст. 68 Лісового кодексу України) і одержання спеціального дозволу (ст. 69).

Видача дозволів регулюється Порядком видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р.³.

Спеціальним дозволом на використання лісових ресурсів виступають *лісорубний* або *лісовий квиток*.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 14. — Ст. 97.

² Там само. — 2000. — № 18. — Ст. 132.

³ Офіційний вісник України. — 2007. — № 39. — Ст. 1550.

Лісорубний квиток видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, територіальними органами Держкомлісгоспу на заготівлю деревини під час проведення рубок головного користування на підставі затвердженої розрахункової лісосіки.

Лісовий квиток видається власником лісів або постійним лісокористувачем для: заготівлі другорядних лісових матеріалів, здійснення побічних лісових користувань, використання корисних властивостей лісів на умовах короткострокового тимчасового користування.

Лісовий квиток видається щороку на підставі лімітів використання лісових ресурсів.

Відповідно до ст. 77 Лісового кодексу України *спеціальне використання лісових ресурсів*, крім розміщення пасік, є платним. Постановою Кабінету Міністрів України від 6.07.1998 р. затверджений Порядок справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду¹, постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 р. затверджені такси на деревину лісових порід, що відпускається на пні і на живицю², наказом Дежкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА України від 15.10.1999 р. затверджена Інструкція про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду³, якими деталізується порядок плати.

Припинення права користування лісами та права використання лісових ресурсів регулюється статтями 22, 78 Лісового кодексу України.

§ 3. Функції державного управління в галузі використання і охорони лісів

Лісовий кодекс України містить окремий розділ III — «Державне регулювання та управління у сфері лісових відносин», в якому закріплена загальна компетенція органів держав-

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 27.

² Там само. — 1997. — № 4.

³ Там само. — 1999. — № 46.

ної влади та місцевого самоврядування в цій галузі. Галузевим органом центрального управління в цій галузі є Державний комітет лісового господарства України (Держкомлісгосп України). Відповідно до п. 1 Положення про Державний комітет лісового господарства України, яке затверджене Указом Президента України від 14.08.2000 р.¹, він вносить у встановленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

До основних *функцій державного управління в галузі використання і охорони лісів* можна віднести такі:

1). *Розподіл і перерозподіл лісів.* Основними формами розпорядчих дій стосовно лісів є: а) передача у власність та надання в постійне чи довгострокове тимчасове користування земельних лісових та лісових ділянок яке віднесено відповідно до компетенції Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, сільських, селищних, міських рад; б) видача дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів, про що говорилося вище; в) зміна цільового призначення земельних лісових ділянок (глава 11 Лісового кодексу України); г) поділ лісів на категорії та встановлення меж лісових ділянок, віднесених до відповідних категорій лісів (глава 6); д) припинення права власності та користування лісовими ділянками та анулювання дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів.

2). *Лісовпорядкування.* Відповідно до ст. 45 Лісового кодексу України 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.

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 33.

Лісовпорядкування є обов'язковим на всій території України та ведеться державними лісовпорядними організаціями за єдиною системою в порядку, встановленому Державним комітетом лісового господарства України за погодженням з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України.

Лісовпорядкування передбачає: відновлення у встановленому порядку меж території лісового фонду України і визначення внутрігосподарської організації; виконання відповідних топографо-геодезичних робіт і спеціального картографування лісів; інвентаризацію лісового фонду України з визначенням породного та вікового складу деревостанів, їх стану, якісних і кількісних характеристик лісових ресурсів; виявлення деревостанів, що потребують рубок, з метою поліпшення якісного складу лісів; обґрунтування поділу лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій; обчислення розрахункової лісосіки, обсягів використання інших видів лісових ресурсів; визначення обсягів робіт щодо відновлення лісів і лісорозведення, охорони лісів від пожеж, захисту від шкідників і хвороб, інших лісгосподарських заходів, а також порядку і способів їх проведення; ландшафтні, ґрунтові, лісотипологічні, лісобіологічні та інші обстеження і дослідження лісових природних комплексів; виявлення типових та унікальних природних комплексів, місць зростання та оселення рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення видів тваринного і рослинного світу і підлягають заповіданню, включенню до екологічної мережі; упорядкування мисливських угідь; забезпечення державного обліку лісів і державного лісового кадастру; проведення науково-дослідних робіт з метою забезпечення науково обґрунтованого використання лісових ресурсів, охорони, захисту та відтворення лісів; складання проєктів організації і розвитку лісового господарства та здійснення авторського нагляду за їх виконанням; участь у розробленні програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів; ведення моніторингу лісів; інші лісовпорядні дії.

3). *Державний лісовий кадастр та облік лісів.* Державний лісовий кадастр на території України ведеться з метою ефективної організації охорони і захисту лісів, раціонального використання лісового фонду України, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами

лісів і включає: облік якісного і кількісного стану лісового фонду України; поділ лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій; грошову оцінку лісів (у необхідних випадках); інші показники (статті 49–53 Лісового кодексу України). Облік лісів включає збір та узагальнення відомостей, які характеризують кожну лісову ділянку за площею, кількісними та якісними показниками. Основою ведення обліку лісів є матеріали лісовпорядкування. Ведення обліку лісів забезпечується постійним підтриманням в актуалізованому стані характеристик кожної лісової ділянки, їх змін, спричинених господарською діяльністю, стихійним лихом або іншими причинами (ст. 54 Лісового кодексу України). Детальний порядок реалізації даної функції визначений постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р. «Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів»¹.

4). *Моніторинг лісів і лісова сертифікація*. Моніторинг лісів — система регулярного спостереження, оцінки і прогнозу динаміки кількісного і якісного стану лісів. Він проводиться шляхом збирання, передавання, збереження та аналізу інформації про стан лісів, прогнозування змін у лісах і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для інформаційно-аналітичного забезпечення управління лісами, прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану лісів, дотримання вимог екологічної безпеки та принципів ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку. Моніторинг лісів є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля. Порядок його здійснення регулюється в загальному порядку на основі Положення про Державну систему моніторингу довкілля затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р.². Новою редакцією Лісового кодексу України введено поняття лісової сертифікації, що являє собою оцінку відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку. Метою лісової сертифікації є забезпечення економічно, екологічно і соціально збалансованого ведення лісового господарства.

¹ Офіційний вісник України. — 2007. — № 46. — Ст. 1885.

² Там само. — 1998. — № 13.

5). *Лімітування в галузі використання лісів.* Відповідно до ст. 71 Лісового кодексу України лімітом заготівлі деревини в порядку рубок головного користування є затверджена в установленому порядку розрахункова лісосіка. Заготівля деревини в розмірах, що перевищують розрахункову лісосіку, забороняється. Розрахункова лісосіка — щорічна науково обґрунтована норма заготівлі деревини в порядку рубок головного користування, яка затверджується для кожного власника, постійного користувача лісів окремо за групами порід, виходячи з принципів безперервності та невиснажливості використання лісових ресурсів. Вона затверджується центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища за поданням центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства в установленому порядку (ст. 43 кодексу). Наказом Мінприроди від 05.01.2007 р. затверджена Інструкція про порядок погодження та затвердження розрахункових лісосік¹. Ліміт використання лісових ресурсів при заготівлі дрогорядних лісових матеріалів та здійсненні побічних лісокористувань встановлюється відповідними органами виконавчої влади за поданням органу виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, територіальних органів центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства, погодженим з органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

6). *Контроль за раціональним використанням і охороною лісів.* Державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та його органами на місцях, іншими спеціально уповноваженими державними органами, місцевими органами виконавчої влади відповідно до законодавства України. Функції державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів покладені відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19.07.2006 р.² на Державну еколо-

¹ Офіційний вісник України. — 2007. — № 15. — Ст. 570.

² Там само. — 2006. — № 29. — Ст. 2095.

гічну інспекцію. Крім того, контролюючі функції відповідно до статей 89, 90 Лісового кодексу України покладені на *державну службу лісової охорони*, яка створюється і діє у складі Дежкомлісгоспу України, його територіальних органів, підприємств, установ і організацій, які належать до сфери його управління. Вона має статус правоохоронного органу. Повноваження посадових осіб державної лісової охорони закріплені ст. 91 Лісового кодексу України.

§ 4. Права охорона рослинного світу. Заходи щодо відтворення, підвищення продуктивності, охорони та захисту лісів. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ та лісового законодавства

Охорона рослинного світу передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження просторової, видової, популяційної та ценотичної різноманітності і цілісності об'єктів рослинного світу, охорону умов їх місцезростання, збереження від знищення, пошкодження, захист від шкідників і хвороб, а також невиснажливе використання (ст. 25 Закону України «Про рослинний світ»).

Відповідно до ст. 26 Закону охорона рослинного світу забезпечується:

1) встановленням правил і норм охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу;

2) заборонаю та обмеженням використання природних рослинних ресурсів у разі необхідності;

3) проведенням екологічної експертизи та інших заходів з метою запобігання загибелі об'єктів рослинного світу в результаті господарської діяльності;

4) захистом земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, від ерозії, селей, підтоплення, затоплення, заболочення, засолення, висушення, ущільнення, засмічення, забруднення промисловими і побутовими відходами і стоками, хімічними й радіоактивними речовинами та від іншого несприятливого впливу;

5) створенням та оголошенням територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

6) організацією наукових досліджень, спрямованих на забезпечення здійснення заходів щодо охорони та відтворення об'єктів рослинного світу;

7) розвитком системи інформування про об'єкти рослинного світу та вихованням у громадян дбайливого ставлення до них;

8) створенням системи державного обліку та здійсненням державного контролю за охороною, використанням та відтворенням рослинного світу;

9) занесенням рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин до Червоної книги України, та рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань — до Зеленої книги України;

10) встановленням юридичної відповідальності за порушення порядку охорони та використання природних рослинних ресурсів;

11) здійсненням інших заходів і встановленням законодавством інших вимог щодо охорони рослинного світу.

Зокрема, в Україні прийнятий і діє Закон України «Про Червону книгу України»¹ та Положення про Зелену книгу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р.². Об'єктами Червоної книги України, які підлягають особливій охороні на всій території України, є рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види рослинного світу, які постійно або тимчасово зростають у природних умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Зелена книга України є офіційним державним документом, в якому зведено відомості про сучасний стан рідкісних, таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань, які підлягають охороні.

Правовідносини, пов'язані із захистом рослин, багаторічних і лісових насаджень, дерев, чагарників, рослинності закритого ґрунту, продукції рослинного походження від шкідників, хвороб та бур'янів, регулюються законами України «Про захист

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 201.

² Офіційний вісник України. — 2002. — № 36. — Ст. 1692.

рослин»¹, «Про карантин рослин»², «Про пестициди і агрохімікати»³.

У системі лісоохоронних відносин важливе місце посідають заходи по забезпеченню відтворення, підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів, їх охорони і захисту (глави 14, 15, 16 Лісового кодексу України).

Відтворення лісів забезпечується шляхом відновлення лісів і лісорозведення. Правила відтворення лісів затверджені постановою Кабінету Міністрів України 01.03.2007 р.⁴. Відновлення лісів здійснюється на землях, що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища), а на інших, призначених для створення лісів, землях, насамперед не придатних для використання в сільському господарстві (яри, піски) — лісорозведення.

Заходами щодо *підвищення продуктивності лісів* є: зменшення площі земель, зайнятих чагарниками, рідколіссям, низькоповнотними і нестійкими деревостанами; підвищення родючості ґрунтів (меліорація, запобігання ерозії ґрунтів, заболочуванню, засоленню та іншим негативним процесам); впровадження сучасних досягнень селекції, лісового насінництва, сортовипробування найцінніших у господарському відношенні деревних порід; ефективного догляду за лісовими культурами; охорона лісів від пожеж, захисту від шкідників і хвороб; оптимізація вікової структури лісів.

Збереження біорізноманіття в лісах здійснюється їх власниками та постійними лісокористувачами на генетичному, видовому, популяційному та екосистемному рівнях шляхом: створення і оголошення в установленому законом порядку на найбільш цінних лісових ділянках територій та об'єктів природно-заповідного фонду, розвитку екологічної мережі; виділення, створення і збереження об'єктів цінного генетичного фонду лісових порід (генетичних резерватів, плюсових деревостанів і дерев, колекційних лісових ділянок, лісонасінних ділянок і плантацій, дослідних та випробних культур тощо); недопущення генетичного забруднення генофондів аборигенних порід та інвазій ін-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 50—51. — Ст. 310.

² Там само. — 1993. — № 34.

³ Там само. — 1995. — № 14. — Ст. 91.

⁴ Офіційний вісник України. — 2007. — № 16. — Ст. 589.

тродукованих видів у природні екосистеми; застосування екологічно орієнтованих способів відтворення лісів та використання лісових ресурсів; забезпечення охорони рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, пралісів, інших цінних природних комплексів відповідно до природоохоронного законодавства.

Охорона лісів включає в себе відносини по охороні лісів від пожеж, незаконних рубок, порушення порядку користування. *Захист лісів* здійснюється з метою боротьби з шкідниками, хворобами лісів тощо шляхом систематичного спостереження за станом лісів, своєчасного виявлення осередків шкідників і хвороб лісу, здійснення профілактики виникнення таких осередків, їх локалізації і ліквідації.

Наказом Дежкомлісгоспу України від 27.12.2004 р. затверджені Правила пожежної безпеки в лісах України¹. Правила містять вимоги пожежної безпеки, що встановлюються з метою забезпечення охорони лісу від пожеж. Безпосереднє здійснення заходів щодо охорони лісів від пожеж, їх гасіння та обліку покладається на власників та постійних лісокористувачів. Умови участі тимчасових лісокористувачів у здійсненні пожежоохоронних заходів визначаються за згодою сторін у договорі на право тимчасового користування земельними ділянками лісового фонду. Для координації та вдосконалення роботи, що пов'язана із забезпеченням пожежної безпеки у лісовому фонді, контролю за її проведенням, у Держкомлісгоспі України створена служба пожежної безпеки. Пункт 3.1. Правил закріплює перелік загальних протипожежних вимог. Зокрема, протягом пожежонебезпечного періоду забороняється: розведення багать у лісі (крім тих, що пов'язані з технологічними вимогами лісогосподарських заходів у спеціально передбачених для цього місцях); заїзд на територію лісового фонду (крім транзитних шляхів) транспортних засобів та інших механізмів, за винятком тих, що використовуються для лісогосподарської мети; відвідування населенням хвойних насаджень при 5-му класі пожежної небезпеки (надзвичайна небезпека) за умовами погоди; палити, кидати у лісі непогашені сірники, недопалки, витрушувати з люльок гарячий

¹ Офіційний вісник України. — 2005. — № 13. — Ст. 680.

попіл, крім місць, що обладнані для цієї мети; залишати у передбачених для цього місцях лісу обмашене, просочене бензином, гасом, мастилом або іншими горючими речовинами ганчір'я тощо; заправляти паливом у лісі паливні баки під час роботи двигуна та ряд інших заборон. Наказом Держкомлісгоспу України від 28.12.2005 р. затверджене Положення про лісові пожежні станції¹.

Для забезпечення збереження лісів та лісової рослинності застосовуються різні види заходів, у тому числі навіть заборона на державному рівні на здійснення користування лісами. Так, Законом України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону»² встановлені заборони рубок головного користування та обмеження окремих способів рубок на відповідних природних територіях.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. затверджені Санітарні правила в лісах України³, які встановлюються з метою охорони та захисту лісів при веденні лісового господарства, використанні лісових ресурсів та здійсненні робіт, не пов'язаних з веденням лісового господарства, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. До санітарно-оздоровчих заходів відповідно до п. 4 Правил належать: вибіркові санітарні рубки; суцільні санітарні рубки; ліквідація захищеності; запобігання виникненню та поширенню осередків шкідників і хвороб лісу; захист заготовленої деревини від шкідників та хвороб. Санітарні правила детально визначають порядок та умови проведення відповідних заходів.

За порушення норм лісового законодавства та законодавства про рослинний світ за загальним правилом передбачена кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та цивільно-правова відповідальність.

Зокрема, *кримінальна відповідальність* передбачена за вчинення злочинів, визначених ст. 245 (знищення або пошкодження лісових масивів), ст. 246 (незаконна порубка лісу), ст. 247

¹ Офіційний вісник України. — 2006. — № 4. — Ст. 183.

² Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 13. — Ст. 99.

³ Екологія і закон. Екологічне законодавство України: У 2 кн. — Кн. 1. — К., 1998. — С. 587.

(порушення законодавства про захист рослин) Кримінального кодексу України.

Адміністративна відповідальність в цій галузі застосовується за вчинення таких адміністративних правопорушень: ст. 63 (незаконне використання земель державного лісового фонду), ст. 64 (порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці), ст. 65 (незаконна прорубка, пошкодження і знищення лісових культур і молодняка), ст. 65¹ (знищення або пошкодження по-лезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень), ст. 66 (знищення або пошкодження підросту в лісах), ст. 67 (здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку), ст. 68 (порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини), ст. 69 (пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду), ст. 70 (самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід), ст. 71 (введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси), ст. 72 (пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками), ст. 73 (засмічення лісів відходами), ст. 74 (знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду), ст. 75 (знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах), ст. 76 (знищення корисної для лісу фауни), ст. 77 (порушення вимог пожежної безпеки в лісах), ст. 77¹ (самовільне випалювання рослинності або її залишків), ст. 83¹ (порушення законодавства про захист рослин), ст. 85¹ (виготовлення або збут заборонених знарядь добування об'єктів тваринного або рослинного світу), ст. 88 (незаконне вивезення з України і ввезення на її територію об'єктів тваринного і рослинного світу), ст. 88¹ (порушення порядку придбання чи збуту об'єктів тваринного чи рослинного світу), ст. 88² (порушення правил створення, поповнення, зберігання, використання або державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій та торгівлі ними), ст. 90 (порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України), ст. 91² (перевищення лімітів та нормативів використання

природних ресурсів) Кодексу України про адміністративні правопорушення. Справи про ці правопорушення підвідомчі районним, міським, районним в містах чи міськрайонним судам (ст. 221 КпАП України) — справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 85¹, 88—88², 90 КпАП України; органам виконавчої влади в сфері захисту рослин (ст. 238⁴) — справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 83¹; органам лісового господарства (ст. 241) — справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 63—70, 73, 75, 77; органам виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища (ст. 242¹) — справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 63—74, 76—77¹, 91² КпАП України

Дисциплінарна відповідальність застосовується у загальному порядку до працівників, винних у невиконанні вимог охорони лісів та рослинного світу, на основі норм Кодексу законів про працю України.

Цивільно-правова відповідальність застосовується у вигляді відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення норм лісового законодавства та законодавства про рослинний світ. Для визначення розміру збитків, які підлягають відшкодуванню, використовуються затверджені у відповідному порядку такси.

Постановою Кабінету Міністрів України від 5.12.1996 р. затверджені Такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству. Вони встановлюють розміри відшкодування у випадках пошкодження дерев і чагарників до ступеня припинення росту; знищення або пошкодження лісових культур, насаджень і молодняка природного походження та самосіву на землях, призначених для лісовідновлення та лісорозведення; знищення або пошкодження сіянців і саджанців у лісових насадженнях та на плантаціях; самовільне сінокосіння, випасання худоби; знищення і пошкодження лісогосподарських та відмежувальних знаків; знищення або пошкодження мурашників; пошкодження сіножатей та пасовищних угідь; знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів; незаконна рубка і пошкодження дерев і чагарників до ступеня припинення росту; самовільна заготівля (збирання) недеревних рослинних ресурсів у порядку спеціального використання, а також загального використання на ділянках, де це заборонено

чи допускається тільки за спеціальним дозволом. Розміри відшкодування визначаються в кратних одиницях до неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Розміри компенсації за добування (збирання) та шкоду, заподіяну видам тварин і рослин, занесеним до Червоної книги України затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.1993 р.¹ Ці розміри є більш значними, ніж щодо інших видів рослин.

Для визначення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів України застосовується постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.1999 р. «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів»².

Крім цього, відповідно до ст. 108 Лісового кодексу України незаконно добута деревина та інші лісові ресурси підлягають вилученню, а в разі неможливості вилучення — стягується їх вартість.

Контрольні запитання і завдання

1. Розкрийте зміст понять «ліс», «рослинний світ», «лісові ресурси», «природні рослинні ресурси».
2. Охарактеризуйте режим власності на ліси.
3. Який правовий режим окремих дерев, які не входять до лісового фонду України? Хто здійснює управління ними?
4. На основі аналізу норм Лісового кодексу України визначте, у чому полягають відмінності в правовому режимі окремих категорій лісів.
5. Дайте характеристику різновидів використання лісових ресурсів.
6. Які відмінності в режимі здійснення постійного та тимчасового (довгострокового і короткострокового) користування лісами?
7. Чим посвідчується право спеціального використання лісових ресурсів?
8. Проаналізуйте порядок і методику справляння плати за спеціальне лісокористування.

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1993. — № 11. — Ст. 226.

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 14.

9. Якими повноваженнями в галузі забезпечення охорони і раціонального використання лісів наділений Державний комітет лісового господарства України?
10. Що включається в зміст лісовпорядкування? На кого покладені функції здійснення лісовпорядкування?
11. У чому полягає лімітування в галузі використання лісів?
12. Які заходи охоплює охорона і захист лісів?
13. Якими нормативно-правовими актами слід керуватися при визначенні розмірів відшкодування шкоди, заподіяної знищенням чи пошкодженням лісових насаджень?

Розділ 13. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ТВАРИННОГО СВІТУ

Анотація. Розділ присвячений аналізу правового режиму використання і охорони тваринного світу. Він містить характеристику тваринного світу як об'єкта правової охорони, його юридичних ознак, видів об'єктів тваринного світу; відносин використання тваринного світу (суб'єктів, об'єктів, змісту, підстав виникнення і припинення); видів загального і спеціального використання об'єктів тваринного світу; основних функцій управління в галузі використання і охорони тваринного світу (обліку та ведення державного кадастру, моніторингу, розподілу і перерозподілу об'єктів тваринного світу, лімітування, державного контролю за охороною та раціональним використанням тваринного світу); системи правових вимог і заходів охорони тваринного світу; видів та порядку застосування юридичної відповідальності за порушення в цій галузі.

Ключові поняття: державний кадастр тваринного світу; державний контроль в галузі використання і охорони тваринного світу; загальне використання об'єктів тваринного світу; лімітування в галузі використання об'єктів тваринного світу; любительське і спортивне рибальство; мисливство; об'єкти тваринного світу; охорона тваринного світу; полювання; право використання об'єктів тваринного світу; промислове рибальство; рибальство; спеціальне використання об'єктів тваринного світу; такси нарахування розміру стягнень; тваринний світ; юридична відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ.

§ 1. Тваринний світ як об'єкт правової охорони і використання

Тваринний світ є важливою частиною природних багатств держави. Відносини в галузі охорони і використання тваринного світу регулюється базовим Законом України «Про тваринний світ»¹, який прийнятий в новій редакції у 2001 р., та ін-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 14. — Ст. 97.

шими нормативно-правовими актами. Тваринний світ, як і інші природні об'єкти, виконує екологічну, економічну та інші функції, про які, зокрема, йдеться в преамбулі Закону («тваринний світ ... є джерелом духовного і естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової і лікарських сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей»).

Нормативне визначення поняття тваринного світу в законодавстві України відсутнє. Закон України «Про тваринний світ» дає лише перелік *об'єктів тваринного світу* (ст. 3), які підпадають під правову охорону цього Закону, а саме:

— *дикі тварини* — хордові, в тому числі хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та інші) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та інші) в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), які перебувають у стані природної волі, утримуються у напіввільних умовах чи в неволі;

— *частини диких тварин* (роги, шкіра тощо);

— *продукти життєдіяльності диких тварин* (мед, віск тощо).

Охороні також підлягають також нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загати та інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, що є середовищем їх існування та шляхами міграції.

Юридично значимі *ознаки тваринного світу* як природного об'єкта і об'єкта екологічного права в теорії екологічного права були сформульовані в науковій літературі¹. Розглянемо їх з окремими доповненнями і уточненнями на основі аналізу змісту нормативних положень українського законодавства.

По-перше, до об'єктів тваринного світу не відносяться сільськогосподарські, свійські тварини. Як зазначено в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про тваринний світ», відносини у галузі охорони, використання і відтворення сільськогосподарських, свійських тварин, а також діяльність, пов'язана з охороною і використанням залишків викопних тварин, регулюються відповідним законодавством України. Слід зауважити, що в Законі 1993 р. до

¹ Колбасов О. С. Право собственности на животный мир // Развитие аграрно-правовых наук. — М., 1980. — С. 58–62.

об'єктів тваринного світу були віднесені залишки викопних тварин, які виключені з цього переліку новим Законом, що є абсолютно виправдано, зважаючи на наступну ознаку, яка характеризує тваринний світ як об'єкт екологічного права.

По-друге, об'єкт тваринного світу повинен знаходитися в живому стані. Тварина, що загинула, чи добута (вбита) людиною перестає бути частиною тваринного світу, а її правовий режим не регулюється еколого-правовими нормами (зокрема, вона може вважатися «майном» в цивільно-правовому розумінні).

По-третє, ці тварини повинні бути складовою навколишнього природного середовища, знаходитись в стані природної волі. Допускається також можливість віднесення до об'єктів екологічного права тварин, що утримуються у заповідних умовах чи в інших умовах, коли їх пересування обмежене, вони підготовуються штучно, але умови максимально наближені до природних (у вольєрах, загонах тощо). В таких випадках тварини все одно не є повністю відірваними від довкілля.

Однак, у новій редакції Закону України «Про тваринний світ» об'єктами тваринного світу і відповідно правової охорони даного Закону визнано і тих диких тварин, що утримуються у напіввільних умовах чи (тим більше) знаходяться в неволі. Слід зазначити, що Закон України «Про тваринний світ» (ст. 5), підтверджуючи право власності народу України на об'єкти тваринного світу, допускає можливість їх передачі у державну, комунальну і приватну власність. Зокрема, у приватній власності згідно з ст. 7 Закону можуть знаходитись об'єкти тваринного світу, вилучені із стану природної волі, розведені (отримані) у напіввільних умовах чи в неволі або набуті іншим не забороненим законом шляхом. За загальним правилом, власники вправі будь-як розпоряджатись об'єктами своєї власності, але оскільки ці об'єкти є особливими, перебувають під охороною держави, то статті 7, 8 Закону встановлюють можливість обмеження, припинення права власності на об'єкти тваринного світу, наприклад у випадку жорстокого поводження з ними тощо. В частині 6 ст. 5 передбачено, що об'єкти тваринного світу в Україні знаходяться під охороною держави незалежно від права власності на них. Тому визнання в якості об'єкта охорони тварин, що знаходяться у неволі, з одного боку — не збігається з теоретич-

ними ознаками тваринного світу як природного об'єкта, а з іншого — дозволяє забезпечити ширші можливості його охорони і збереження.

По-четверте, об'єктом охорони в Україні є тільки дикі тварини, що перебувають в межах її території або належать до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Об'єкти тваринного світу (птахи, звірі) рухливі, а тому можуть переміщатись в просторі, покидаючи чи навпаки проникаючи на територію України. Щодо правового режиму приналежності об'єктів тваринного світу хотілося б звернути увагу на наступне. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про тваринний світ» об'єкти тваринного світу, які перебувають у стані природної волі і знаходяться в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності Українського народу. Разом з тим відповідно до ст. 4 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України»¹ та Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про континентальний шельф»² Україна має суверенні права щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів (зокрема, живих). Це підтверджується і визнаними міжнародними нормами, а тому поширення права власності Українського народу на ці об'єкти не відповідає спеціальному регулюванню даного виду відносин.

По-п'яте, до об'єктів тваринного світу, що підлягають самостійному правовому регулюванню і охороні належать лише ті, що є самостійними матеріальними об'єктами. Наприклад, не є самостійним об'єктом охорони мікроорганізми, які є невід'ємною частиною ґрунтів. Вони не можуть бути відокремлені від ґрунту, не можуть бути індивідуалізовані, а відповідно і не складають самостійного об'єкта регулювання законодавства про тваринний світ.

За прикладом правового регулювання інших природних об'єктів та їх ресурсів Закон України «Про тваринний світ» виділяє перелік об'єктів тваринного світу, що відносяться до *природних ресурсів загальнодержавного значення*: дикі тварини, які перебувають у стані природної волі в межах території України,

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 21. — Ст. 152.

² Ведомости Верховного Совета СССР. — 1969. — № 34. — Ст. 308.

її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, інші об'єкти тваринного світу, на які поширюється дія цього Закону і які перебувають у державній власності, а також об'єкти тваринного світу, що у встановленому законодавством порядку набуті у комунальну або приватну власність і визнані об'єктами загальнодержавного значення. Однак, на відміну від інших поресурсових кодексів, чіткого поділу на природні ресурси загальнодержавного і місцевого значення Закон України «Про тваринний світ» не містить.

§ 2. Використання об'єктів тваринного світу

Використання об'єктів тваринного світу (в суб'єктивному розумінні) — це передбачена законодавством можливість суб'єктів експлуатувати корисні властивості об'єктів тваринного світу для задоволення своїх різноманітних потреб та з дотриманням вимог по їх охороні. Право використання об'єктів тваринного світу (в об'єктивному значенні, як правовий інститут) — це система правових норм, які регулюють суспільні відносини по раціональному використанню об'єктів тваринного світу.

Розділ III Закону України «Про тваринний світ» має назву «Використання об'єктів тваринного світу». Аналіз статей даного розділу дає можливість зробити висновок, що використання в даному випадку охоплює випадки експлуатації тварин та інших об'єктів тваринного світу на праві власності і на праві користування.

Відповідно, *суб'єктами використання на праві власності* є державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної або комунальної форми власності, інші фізичні чи юридичні особи, яким відповідні об'єкти належать на праві державної, комунальної або приватної власності. *Суб'єктами права користування* виступають підприємства, установи, організації всіх форм власності, фізичні особи, в тому числі іноземні. В ряді випадків, зокрема при здійсненні спеціального використання об'єктів тваринного світу, законодавство передбачає вимогу спеціальної правосуб'єктності, як наприклад при здійсненні мисливства.

Об'єктами використання виступають дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу визначені в ст. 3 Закону України «Про тваринний світ».

Змістом відносин використання об'єктів тваринного світу є права та обов'язки користувачів, закріплені статтями 3, 34 названого Закону. Зокрема, користувачі об'єктами тваринного світу в установленому законодавством порядку мають право: здійснювати спеціальне використання об'єктів тваринного світу відповідно до Закону; власності на добути (придбані) в законному порядку об'єкти тваринного світу і доходи від їх реалізації; оскаржувати рішення органів виконавчої влади і посадових осіб, що порушують їх права на використання об'єктів тваринного світу. До їх загальних обов'язків відноситься: додержуватися встановлених правил, норм, лімітів і строків використання об'єктів тваринного світу; використовувати тваринний світ у способи, що не допускають порушення цілісності природних угруповань і забезпечують збереження тварин, яких не дозволено використовувати; безперешкодно допускати до перевірки всіх об'єктів, де утримуються, перероблюються та реалізуються об'єкти тваринного світу, представників органів, що здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу, своєчасно виконувати їх законні вимоги та розпорядження; своєчасно вносити збір за спеціальне використання об'єктів тваринного світу.

Видами використання об'єктів тваринного світу за їх цільовим призначенням відповідно до ст. 20 Закону України «Про тваринний світ» є:

- 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;
- 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.

Ці види використання можуть здійснюватись в порядку загального і спеціального використання.

Загальне використання об'єктів тваринного світу відповідно до ст. 16 Закону України «Про тваринний світ» характеризується такими ознаками, як: безоплатність; спрямованість на задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних); здійснення без вилучення об'єктів з природного середовища (крім любительського і спортивного рибальства за умов, визначених законодавством); дотримання заборони знищення тварин, руйнування їхнього житла та інших споруд (нір, хаток, лігв, гнізд, мурашників, бобрових загат тощо), порушення середовища існування тварин і погіршення умов їх розмноження.

У порядку загального використання здійснюється:

— *любительське і спортивне рибальство*. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про тваринний світ» у порядку загального використання об'єктів тваринного світу громадянам, у випадках, передбачених законодавством, дозволяється безоплатне любительське і спортивне рибальство для особистого споживання (без права реалізації) у визначених відповідно до законодавства водних об'єктах загального користування у межах встановлених законодавством обсягів безоплатного вилову і за умови дотримання встановлених правил рибальства і водокористування. Детальніше регулювання даної групи відносин передбачене постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 р. «Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства»¹ та Правилами любительського і спортивного рибальства, затвердженими наказом Держкомрибгоспом України від 15.02.1999 р.² Любительське рибальство — лов (добування) водних живих ресурсів для особистих потреб знаряддями лову, передбаченими правилами любительського і спортивного рибальства. Спортивне рибальство — вид любительського рибальства з установленням певних вимог за умовами проведення спортивних змагань або кваліфікаційних нормативів. Рибогосподарські водойми (їх ділянки) та умови використання водних живих ресурсів для любительського і спортивного рибальства

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 29.

² Там само. — 1999. — № 19.

визначаються органами рибоохорони на підставі біологічних та наукових обґрунтувань. Правила здійснення любительського і спортивного рибальства закріплюють детальні вимоги до порядку, способів, знарядь рибальства, норми вилову риби, заборони на певні дії, тощо;

— *використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях.* В порядку загального використання воно здійснюється без вилучення об'єктів тваринного світу з навколишнього природного середовища (спостереження, фотографування тощо). Як зазначено в ст. 28 Закону України «Про тваринний світ», використання об'єктів тваринного світу, які перебувають у напіввільних умовах чи в неволі, для наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілей може здійснюватися за плату;

— *використання корисних властивостей життєдіяльності тварин* — природних санітарів середовища, запилювачів рослин.

Спеціальне використання об'єктів тваринного світу за загальним правилом здійснюється на підставі відповідних дозволів та з внесенням плати за користування. Особливістю спеціального використання об'єктів тваринного світу є те, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про тваринний світ» воно здійснюється з їх вилученням (добуванням, збиранням тощо) із природного середовища (за винятком передбачених законодавством випадків безоплатного любительського і спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування).

У порядку спеціального використання здійснюється:

— *мисливство.* Це основний вид використання диких тварин, який регулюється спеціальним Законом України «Про мисливське господарство та полювання»¹. Відповідно до ст. 1 цього Закону мисливство — вид спеціального використання тваринного світу шляхом добування мисливських тварин, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах у межах мисливських угідь. Мисливські угіддя — ділянки суші та водного простору, на яких перебувають мисливські тварини і які можуть бути використані для ведення мисливського госпо-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 18. — Ст. 132.

дарства. Мисливське господарство як галузь — сфера суспільного виробництва, основними завданнями якого є охорона, використання та відтворення мисливських тварин, надання послуг мисливцям щодо здійснення полювання, розвиток мисливського спорту і мисливського собаківництва. Мисливські угіддя надаються в передбаченому ст. 22 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» порядку в користування користувачам мисливських угідь, якими є спеціалізовані мисливські господарства, інші підприємства, установи та організації, в яких створені спеціалізовані підрозділи для ведення мисливського господарства. В межах мисливських угідь здійснюється *полювання*, тобто дії людини, спрямовані на вистежування, переслідування з метою добування і саме добування (відстріл, відлов) мисливських тварин, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах (ст. 1 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»). Відповідно до ст. 12 цього до полювання прирівнюється: перебування осіб у межах мисливських угідь, у тому числі на польових і лісових дорогах (крім доріг загального користування), з будь-якою стрілецькою зброєю або з капканами та іншими знаряддями добування звірів і птахів, або з собаками мисливських порід чи ловчими звірами і птахами, або з продукцією полювання; перебування осіб на дорогах загального користування з продукцією полювання або з будь-якою зібраною розчохленою стрілецькою зброєю. Право на полювання в межах визначених для цього мисливських угідь мають громадяни України, які досягли 18-річного віку, одержали в установленому порядку документи, що засвідчують право на полювання, а саме: посвідчення мисливця; щорічну контрольну картку обліку добутої дичини і порушень правил полювання з відміткою про сплату державного мита; дозвіл на добування мисливських тварин (ліцензія, відстрільна картка тощо); відповідний дозвіл на право користування вогнепальною мисливською зброєю; паспорт на собак мисливських порід, інших ловчих звірів і птахів з відміткою про допуск до полювання у поточному році у разі їх використання під час полювання. Порядок видачі даних документів регулюється статтями 14, 17 згаданого Закону, наказом Мінлісгоспу України від 21.03.1997 р. «Про затвердження Порядку видачі посвідчення мисливця та контрольної картки обліку добутої

дичини і порушень правил полювання»¹, наказом Держкомлісгоспу України від 12.03.2004 р. «Про затвердження Порядку видачі паспортів на собак мисливських порід»², наказом Держкомлісгоспу України від 02.04.2007 р. «Про затвердження Положення про порядок поводження зі зброєю, видачі ліцензій на добування мисливських тварин та проведення полювань»³, наказом МВС України від 21.08.1998 р. «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів»⁴;

— *рибальство* (за винятком любительського і спортивного рибальства у визначених водних об'єктах загального користування). Відповідно до ст. 25 Закону України «Про тваринний світ» рибальством вважається добування риби та водних безхребетних. На території України відповідно до законодавства може здійснюватися промислове, любительське та спортивне рибальство.

Промислове рибальство — вид спеціального використання водних живих ресурсів, які перебувають у стані природної волі, шляхом їх вилучення (вилову, добування, збирання) із природного середовища з метою задоволення потреб населення і народного господарства (п. 3 Тимчасового порядку ведення рибного господарства і здійснення рибальства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.1996 р.⁵). До водних живих ресурсів відповідно до того ж п. 3 відносяться: прісноводні, морські, анадромні риби на всіх стадіях розвитку; круглороті; морські ссавці; водні безхребетні, у тому числі молюски головоногі, черевоногі, двостулкові; ракоподібні, черв'яки, голкошкірі, губки, кишковопорожнинні, наземні безхребетні у вод-

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 20.

² Там само. — 2004. — № 11. — Ст. 679.

³ Там само. — 2007. — № 31. — Ст. 1254.

⁴ Там само. — 1998. — № 42.

⁵ Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 18. — Ст. 516.

ній стадії розвитку, інші водні тварини; водорості, вищі водні рослини; живі об'єкти рибного господарства — водні живі ресурси, які використовуються в процесі ведення рибного господарства і здійснення рибальства. Промислове рибальство, як і інші види використання водних живих ресурсів, здійснюється на підставі дозволу, що видається Державним департаментом рибного господарства. Детальне регулювання порядку здійснення промислового рибальства визначено Правилами промислового рибальства в рибогосподарських водних об'єктах України, затвердженими наказом Держкомрибгоспу України від 18.03.1999 р.¹, Правилами промислового рибальства в басейні Чорного моря, затвердженими наказом Держкомрибгоспу України від 08.12.1998 р.², Тимчасовими правилами промислового рибальства в басейні Азовського моря, затвердженими наказом Держкомрибгоспу від 31.12.1999 р.³ та Режимими рибальства, що затверджуються щорічно.

У порядку спеціального використання об'єктів тваринного світу може здійснюватись і любительське та спортивне рибальство. Відповідно до п. 3 Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 р., у разі, коли водні живі ресурси зосереджуються у певних місцях на рибогосподарських водоймах протягом тривалого часу, любительське і спортивне рибальство здійснюється за плату та за наявності дозволу на спеціальне використання водних живих ресурсів із застосуванням певних знарядь їх лову (добування) на окремих ділянках рибогосподарських водойм у визначені терміни та з обов'язковим дотриманням правил рибальства і норм вилову. Дозволи на право здійснення любительського рибальства на засадах спеціального використання водних живих ресурсів видаються органами рибоохорони (п. 3.5 Правил любительського і спортивного рибальства, затверджені наказом Державного комітету рибного господарства України від 15.02.1999 р.);

— використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях. Даний вид ви-

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 21.

³ Там само. — 1999. — № 10.

користання може здійснюватись в порядку загального використання, про що було сказано вище, та спеціального — у випадках, коли воно відбувається з вилученням об'єктів тваринного світу з природного середовища. В цьому разі на його здійснення необхідно одержати дозвіл, який видається: у випадку спеціального використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу — Мінприроди України (п. 2.1 Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, затверджених наказом Мінекобезпеки України від 26.05.1999 р.¹); у випадку добування для наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілей водних живих ресурсів, за винятком тих, що перебувають у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, та видів, занесених до Червоної книги України — Державним комітетом рибного господарства України (п. 15 Тимчасового порядку ведення рибного господарства і здійснення рибальства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.1996 р.), водних живих ресурсів у межах природно-заповідного фонду України та видів риб, морських ссавців, водних безхребетних і рослин, занесених до Червоної книги України — Мінприроди України (п. 18 Тимчасового порядку).

На користувачів при здійсненні даного виду використання відповідно до ст. 28 Закону України «Про тваринний світ» покладається обов'язок забезпечувати комплексне використання об'єктів тваринного світу і збереження для подальших наукових досліджень добутого зоологічного матеріалу;

— *добування (придбання) диких тварин з метою їх утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі.* Відповідно до ст. 31 Закону України «Про тваринний світ» підприємствам, установам, організаціям і громадянам дозволяється добування (придбання) диких тварин з метою утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі для використання цих тварин та отриманих продуктів їх життєдіяльності. Тварини, вилучені з природного середовища за відповідним дозволом чи іншим

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 37.

документом та за визначену у встановленому законодавством порядку плату, є власністю підприємств, установ, організацій та громадян, яким цей дозвіл чи інший документ було видано. Дозволи видаються в порядку, визначеному вище як для інших видів спеціального використання об'єктів тваринного світу.

Виникає питання про віднесення до загального чи спеціального використання об'єктів тваринного світу такого виду, як *використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності*. Відповідно до ст. 30 Закону України «Про тваринний світ» використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності допускається тільки без вилучення та знищення тварин і без погіршення середовища їх існування. За ознакою «без вилучення тварин з середовища існування» даний вид можна віднести до загального використання. Однак ст. 16 Закону не вказує на нього як на вид загального використання, а відповідно до Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, затверджених наказом Мінекобезпеки України від 26.05.1999 р., на здійснення такого виду використання необхідне одержання спеціального дозволу.

Умови і підстави припинення права спеціального використання об'єктів тваринного світу закріплені в ст. 19 Закону України «Про тваринний світ», зокрема такими підставами є: закінчення строку, на який було надано відповідний дозвіл чи інший документ на право їх використання; добровільна відмова підприємств, установ, організацій та громадян від використання об'єктів тваринного світу; припинення діяльності підприємств, установ, організацій та громадян, які використовували об'єкти тваринного світу та інші.

Спеціальне використання об'єктів тваринного світу здійснюється за плату, що регулюється Тимчасовим порядком справляння плати за спеціальне використання диких тварин, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.01.1996 р.¹, Інструкцією про порядок сплати платежів за спеціальне використання диких тварин, затвердженою наказом Мінекобезпеки

¹ Урядовий кур'єр. — 1996. — № 30—31.

України та Мінфіну України від 09.04.1996 р., Порядком справляння плати за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів і нормативів плати за їх спеціальне використання, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.1998 р.¹, Інструкцією про порядок обчислення і внесення платежів за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів, затвердженою наказом Мінекобезпеки України, Мінекономіки України, Держкомрибгоспу України, ДПА України, Мінфіну України від 24.12.1999 р.².

§ 3. Функції державного управління в галузі використання і охорони тваринного світу

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про тваринний світ» державне управління та регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, до яких належать спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань мисливського господарства та полювання, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань рибного господарства та їх територіальні органи, інші спеціально уповноважені на це органи виконавчої влади відповідно до їх повноважень. Їх загальна компетенція закріплена в розділі II Закону України «Про тваринний світ». Функції центрального управління в галузі використання і охорони об'єктів тваринного світу розосереджені по кількох міністерствах, державних комітетах та інших центральних виконавчих структурах. Зокрема, окремі функції управління в цій галузі покладені на Мінприроди України, Держкомлісгосп України, Держкомрибгосп України.

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 14.

² Там само. — 2000. — № 3.

До основних функцій державного управління в галузі раціонального використання і охорони об'єктів тваринного світу можна віднести:

1). *Державний облік в галузі використання об'єктів тваринного світу та державний кадастр тваринного світу.* Відповідно до ст. 56 Закону України «Про тваринний світ» для забезпечення охорони та організації раціонального використання тваринного світу ведуться державний облік тварин, облік обсягів їх добування, а також державний кадастр тваринного світу, який містить систематизовану сукупність відомостей про географічне розповсюдження видів (груп видів) тварин, їх чисельність і стан, характеристики середовища їх існування і сучасного господарського використання та інші необхідні дані. Порядок ведення обліку тварин та обсягу їх добування встановлюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань статистики, заінтересованими органами виконавчої влади та відповідними науковими установами. Постановою Кабінету Міністрів України від 15.11.1994 р. затверджене Положення про порядок ведення державного кадастру тваринного світу¹. Відповідно до п.п. 2—5 Положення державний кадастр тваринного світу ведеться на всій території України, її континентальному шельфі та у виключній (морській) економічній зоні. Державний кадастр тваринного світу ведеться за окремими видами (групами видів) тварин із застосуванням єдиних, установлених для кожної конкретної групи методології та уніфікованих форм звітної кадастрової документації. Ведення державного кадастру тваринного світу передбачає виконання таких кадастрових робіт: визначення конкретних територій (акваторій), де будуть проводитись кадастрові роботи; проведення експедиційних робіт (спостереження і вивчення чисельності, стану та інших характеристик тваринного світу безпосередньо у природному середовищі); аналіз даних, одержаних під час проведення експедиційних робіт, а також даних, що містяться у матеріалах державного лісовпорядкування, впорядкування мисливських угідь, державному лісовому, водному та зе-

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 1. — Ст. 27.

мельному кадастрах, державній та відомчій статистичній звітності, про стан тваринного світу, чисельність і обсяги господарського використання диких тварин; оброблення, аналіз і узагальнення отриманої інформації, її підготовка до розгляду в Мінприроди і видання державного кадастру тваринного світу. Організація ведення державного кадастру тваринного світу, координація діяльності, пов'язаної з виконанням кадастрових робіт, а також державний контроль за якістю і вірогідністю даних, що включаються до кадастру, здійснюються Мінприроди та його органами на місцях.

2). *Моніторинг тваринного світу*. Відповідно до статті 55 Закону України «Про тваринний світ» моніторинг тваринного світу є складовою частиною моніторингу довкілля. Порядок його здійснення регулюється в загальному порядку на основі Положення про Державну систему моніторингу довкілля, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р.¹

3). *Розподіл та перерозподіл об'єктів тваринного світу*. Правовими формами розподілу і перерозподілу тваринного світу є: передача або придбання об'єктів тваринного світу у власність; надання спеціальних дозволів на спеціальне використання тваринного світу, анулювання таких дозволів; надання мисливських угідь і рибогосподарських водоймищ у користування; вилучення мисливських угідь і рибогосподарських об'єктів, об'єктів тваринного світу з користування².

4). *Лімітування в галузі використання об'єктів тваринного світу*. Ліміти використання об'єктів тваринного світу є системою екологічних обмежень і являють собою доведені до суб'єктів-користувачів обсяги граничного використання в межах певних строків диких тварин і водних живих об'єктів та встановлюються з метою попередження їх виснаження, порушення рівноваги в навколишньому природному середовищі. Механізм визначення, встановлення та розподілу лімітів використання об'єктів тваринного світу регулюється Положенням про порядок установа лімітів використання природних ресурсів за

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 13.

² Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005. — С. 602.

гальнодержавного значення, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р.¹, прийнятими на основі нього Інструкцією щодо застосування порядку встановлення лімітів використання диких тварин, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, затвердженою наказом Мінекобезпеки України від 26.05.1999 р.², Інструкцією про порядок спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів, затвердженою наказом Мінприроди України та Мін-агрополітики України від 11.11.2005 р.³, а також Законом України «Про мисливське господарство та полювання» і Тимчасовим порядком ведення рибного господарства і здійснення рибальства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.1996 р.

Ліміти спеціального використання диких тварин затверджуються Мінприроди України на кожний окремих вид тварин у цілому для Автономної Республіки Крим, областей, інших адміністративно-територіальних одиниць або окремих територій, мисливських господарств чи користувачів об'єктів тваринного світу. Ліміти використання мисливських видів парнокопитих тварин, ведмедя, куниць лісової та кам'яної, норки американської, тхора лісового, бобра, нутрії вільної, ондатри, бабака і білки затверджуються Мінприроди на мисливський сезон за поданням Держкомлісгоспу на підставі пропозицій користувачів мисливських угідь, погоджених з державним органом лісового господарства та органом охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, області, м. Севастополя. Ліміти використання немисливських видів тварин затверджуються Мінприроди України за поданням державного органу охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя за наявності відповідних обґрунтувань компетентних наукових установ, організацій та експертів. Ліміти спеціального використання водних живих ресурсів щорічно затверджуються Мінприроди України за поданням Держкомрибгоспу України на підставі обґрунтувань науково-дослідних

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1992. — № 9. — Ст. 217.

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 31.

³ Там само. — 2005. — № 49. — Ст. 3102.

установ та організацій, а на водоймах, де наукові дослідження не проводяться, — на підставі обґрунтувань органів рибеохорони. Ліміти спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів затверджуються Мінприроди України, а квоти спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів (тобто частки ліміту, встановлені для конкретного користувача) визначаються Держкомрибгоспом України в порядку, встановленому Інструкцією про порядок спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів, затвердженою наказом Мінприроди України та Мінагрополітики України від 11.11.2005 р.

5). *Державний контроль в галузі використання, охорони і відтворення тваринного світу.* Відповідно до статті 57 Закону України «Про тваринний світ» державний контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу здійснюється Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями, радами та їх виконавчими органами, спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, мисливського господарства та полювання і рибного господарства та їх територіальними органами, іншими державними органами відповідно до закону. Основні функції контролю реалізуються органами Державної екологічної інспекції, яка відповідно до п. 4 Положення про неї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р. в редакції постанови від 16.06.2004 р.¹, організовує та здійснює державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, в тому числі об'єктів тваринного світу. Спеціалізованим органом державного контролю є Державна інспекція охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства. Відповідно до п. 5 Положення про Державну інспекцію охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства, затвердженого наказом Мінагрополітики України від 12.05.2005 р.² Держрибінспекція має право: давати обов'язкові до виконання вказівки (приписи) про усунення порушень

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 24. — Ст. 1589.

² Там само. — 2005. — № 21. — Ст. 1165.

в охороні, використанні і відтворенні водних живих ресурсів; перевіряти документи на право спеціального використання водних живих ресурсів, зупиняти судна, інші плавучі і наземні транспортні засоби та у разі потреби проводити їх огляд, а також речей, знарядь рибальства і добутих водних живих ресурсів; складати протоколи та розглядати справи про адміністративні порушення в межах компетенції; викликати громадян і посадових осіб для давання усних або письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними законодавства з питань охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів та інші.

Слід зауважити, стосовно контролю в галузі раціонального використання і охорони тваринного світу, на відміну від інших природних ресурсів, в даній галузі детально врегульований і розвинений громадський контроль. Спеціальними суб'єктами громадського контролю виступають громадські мисливські інспектори (Положення про них затверджене наказом Держкомлітгоспу України від 01.03.2002 р.¹) та громадські інспектори рибоохорони (Положення затверджене наказом Мінагрополітики України від 09.10.2002 р.²).

§ 4. Охорона тваринного світу. Юридична відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ

Охорона тваринного світу охоплює систему правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення і використання об'єктів тваринного світу. Охорона тваринного світу передбачає комплексний підхід до вивчення стану, розроблення і здійснення заходів щодо охорони та поліпшення екологічних систем, в яких перебуває і складовою частиною яких є тваринний світ (ст. 36 Закону України «Про тваринний світ»). Основні вимоги та заходи забезпечення охорони тваринного світу визначені в розділі IV Закону України «Про тваринний світ». Їх можна умовно класифікувати на різні групи:

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 13. — Ст. 683.

² Там само. — 2002. — № 44. — Ст. 2055.

— за суб'єктами, до яких звернені охоронні вимоги:

а) вимоги, що стосуються безпосередніх користувачів тварин, як, наприклад, встановлений ст. 47 Закону України «Про тваринний світ» обов'язок користувачів об'єктами тваринного світу у разі виникнення стихійного лиха та надзвичайних екологічних ситуацій, які загрожують існуванню тварин, надавати допомогу диким тваринам і негайно інформувати про це спеціально уповноважений орган з питань охорони навколишнього природного середовища. Низка обов'язків користувачів тваринного світу закріплені в розділі III Закону, що регулює використання об'єктів тваринного світу (під час здійснення загального використання об'єктів тваринного світу забороняється знищення тварин, руйнування їхнього житла та інших споруд (нір, хаток, лігв, гнізд, мурашників, бобрових загат тощо), порушення середовища існування тварин і погіршення умов їх розмноження (ст. 16), при вилученні об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях підприємства, установи, організації та громадяни, які в зазначених цілях вилучають об'єкти тваринного світу з природного середовища, зобов'язані забезпечувати комплексне використання їх і збереження для подальших наукових досліджень добутого зоологічного матеріалу (ст. 28 та інші). Верховною Радою 21.02.2006 р. прийнятий спеціальний Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження»¹, який встановлює вимоги охорони і захисту в тому числі диких тварин;

б) вимоги, що звернені до інших суб'єктів, які не є користувачами об'єктів тваринного світу: необхідність передбачення і здійснення заходів щодо збереження середовища існування та умов розмноження тварин під час розміщення, проектування та забудови населених пунктів, підприємств, споруд та інших об'єктів, удосконалення існуючих і впровадження нових технологічних процесів, введення в господарський обіг цілинних земель, заболочених, прибережних і зайнятих чагарниками територій, меліорації земель, здійснення лісових користувань і лісгосподарських заходів, проведення геологорозвідувальних робіт, видобування корисних копалин, визначення місць випасання і прогону свійських тварин, розроблення туристичних маршрутів та

¹ Офіційний вісник України. — 2006. — № 11. — Ст. 692.

організації місць відпочинку населення (ст. 39), запобігання загибелі тварин під час здійснення виробничих процесів та експлуатації транспортних засобів (ст. 40), дотримання вимог охорони тварин під час застосування пестицидів і агрохімікатів (статті 48, 49);

— за об'єктами охорони:

а) охорона самих диких тварин (статті 40, 47);

б) охорона місць їх перебування, жител тощо (статті 39, 41, 48);

— за особливостями диких тварин як об'єктів охорони:

а) охорона об'єктів тваринного світу, що не віднесені до рідкісних чи тих, що перебувають під загрозою зникнення;

б) охорона рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення видів тварин. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про тваринний світ» рідкісні та такі, що перебувають під загрозою зникнення в природних умовах на території України, види тварин підлягають особливій охороні і заносяться до *Червоної книги України*. Порядок ведення Червоної книги України, занесення до неї видів тварин, вимоги до їх охорони і використання регулюються Законом України «Про Червону книгу України»¹. Охорона об'єктів Червоної книги України забезпечується шляхом: установлення особливого правового статусу рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного світу, заборони або обмеження їх використання; 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; пріоритетного створення заповідників, інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також екологічної мережі на територіях, де перебувають об'єкти Червоної книги України, та на шляхах міграції рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного світу; створення центрів та банків для збереження генофонду зазначених об'єктів; розведення їх у спеціально створених умовах; урахування спеціальних вимог щодо охорони об'єктів Червоної книги України під час розміщення продуктивних сил, вирішення питань відведення земельних ділянок, розроблення проектної та проектно-планувальної доку-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 201.

ментації, проведення екологічної експертизи (ст. 11 Закону України «Про Червону книгу України»).

Особливу систему складають заходи, що забезпечують відтворення диких тварин, зокрема в межах мисливських угідь виділяються ділянки для забезпечення охорони та відтворення мисливських тварин, на яких заборонено полювання (наказ Держкомлісгоспу України від 22.01.2004 р. «Про затвердження Порядку визначення територій для охорони та відтворення мисливських тварин (відтворювальних ділянок)»¹).

За порушення законодавства в галузі охорони і використання об'єктів тваринного світу може застосовуватись кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова відповідальність. Стаття 63 Закону України «Про тваринний світ», ст. 42 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» містять загальний перелік правопорушень, за які настає юридична відповідальність.

Кримінальна відповідальність встановлена Кримінальним кодексом України за наступні злочинні діяння, об'єктом посягання яких виступають відносини в галузі раціонального використання і охорони тваринного світу: незаконне полювання (ст. 248), незаконне заняття 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).

Адміністративна відповідальність застосовується за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 85 (порушення правил використання об'єктів тваринного світу), 85¹ (виготовлення та збут заборонених знарядь добування об'єктів тваринного або рослинного світу), 86¹ (експлуатація на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням), 87 (порушення вимог щодо охорони середовища перебування і шляхів міграції, переселення, акліматизації та схрещування диких тварин), 88 (незаконне вивезення з України і ввезення на її територію об'єктів тваринного і рослинного світу), 88¹ (порушення порядку придбання чи збуту об'єктів тваринного чи рослинного світу, правил утримання диких тварин у неволі або в напіввільних умовах), 88²

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 6. — Ст. 345.

(порушення правил створення, поповнення, зберігання, використання або державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій та торгівлі ними), 89 (жорстоке поводження з тваринами), 90 (порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України), 91² (перевищення лімітів і нормативів використання природних ресурсів) Кодексу України про адміністративні правопорушення. Справи про ці правопорушення підвідомчі районним, міським, районним в містах чи міськрайонним судам (ст. 221 КпАП України) — справи про адміністративні правопорушення, передбачені частинами 2, 4, 5 ст. 85, ст. 85¹, 88—88², 90 КпАП України; органам рибоохорони (ст. 240 КпАП України) — справи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 3 ст. 85, ст. 86¹, ст. 91² КпАП України; органам мисливського господарства (ст. 242 КпАП України) — справи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 85, ст. 91² КпАП України; органам виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища (ст. 242¹ КпАП України) — справи про адміністративні правопорушення, передбачені частинами 1 і 3 ст. 85, ст. 86¹, 87, 89, 91² КпАП України.

Цивільно-правова відповідальність базується на загальних положеннях Цивільного кодексу України і передбачає обов'язок відшкодування заподіяної об'єктам тваринного світу шкоди. Розмір відшкодування визначається за встановленими таксами і методиками. Зокрема, наказом Мінприроди України та Держкомлісгоспу України від 18.07.2007 р. затверджені такси для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України)¹. Наприклад, за незаконне добування або знищення зайця розмір стягнення становить 500 грн., кабана — 10000 грн. Такси за знищення тварин, занесених до Червоної книги України, визначаються іншим нормативно-правовим актом, а саме постановою Кабінету Міністрів України від 1.06.1993 р. «Про розміри компенсації за добування (збирання) та шкоду, заподіяну видам тварин і рослин, занесеним до Червоної книги України»².

¹ Офіційний вісник України. — 2007. — № 58. — Ст. 2319.

² Зібрання постанов Уряду України. — 1993. — № 11. — Ст. 226.

Якщо ж відбулося знищення об'єктів тваринного світу, які перебувають в межах об'єктів та територій природно-заповідного фонду України, то розмір відшкодування визначається на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 21.04.1998 р. «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України»¹.

Щодо рибних запасів, то збитки, заподіяні їм, визначаються на підставі такс або методик. Для розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству України юридичними та фізичними особами (підприємцями), у тому числі іноземними, внаслідок незаконного (з порушенням правил рибальства і охорони водних живих ресурсів) добування або знищення запасів водних живих ресурсів у територіальних та внутрішніх водах, на континентальному шельфі та у виключній (морській) економічній зоні України застосовується Методика розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушень правил рибальства та охорони водних живих ресурсів затверджена наказом Мінагрополітики України і Мінприроди України від 12.07.2004 р.². Якщо загибель риби сталася внаслідок забруднення рибогосподарських водойм стічними водами, шкідливими речовинами та проведенням на водоймах будь-яких робіт з порушенням природоохоронного законодавства, що призвели до загибелі риби, знищення нерестовищ, зниження рибопродуктивності водойм юридичними та фізичними особами, в тому числі іноземними, у рибогосподарських водоймах України, розмір відшкодування визначається на підставі Методики розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що затверджена наказом Мінекобезпеки України від 18.05.1995 р. Такси для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів риб та інших об'єктів водного промислу затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 19.01.1998 р.³.

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 16.

² Там само. — 2004. — № 46. — Ст. 3075.

³ Офіційний вісник України. — 1998. — № 3.

Крім цього, відповідно до ст. 63 Закону України «Про тваринний світ», незаконно добуті (зібрані) об'єкти тваринного світу, виготовлена з них продукція, знаряддя правопорушень підлягають безоплатному вилученню в установленому законом порядку, а ст. 43 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» закріплює, що у разі неможливості вилучення незаконно добутої продукції полювання — оплачується її ринкова вартість виходячи з встановлених в цій статті розмірів ваги (наприклад, ведмідь: м'ясо — 100 кг, шкура — 250 кв. дм; кабан: м'ясо — 60 кг, шкура — 10 кг, заєць: м'ясо — 3 кг).

Дисциплінарна відповідальність застосовується до працівників підприємств, установа, організацій, винних у невиконанні покладених на них трудових обов'язків, пов'язаних із забезпеченням раціонального використання і охорони тваринного світу та застосовується в порядку, визначеному Кодексом законів про працю України.

Контрольні запитання і завдання

1. Що відноситься до об'єктів тваринного світу, які підлягають охороні і використанню?
2. Які особливості тваринного світу як об'єкта регулювання екологічного права?
3. Проаналізуйте режим власності на об'єкти тваринного світу.
4. Які з видів використання об'єктів тваринного світу, визначених Законом України «Про тваринний світ», належать до загального, а які до спеціального використання?
5. Який порядок здійснення полювання?
6. На основі Закону України «Про мисливське господарство та полювання» перерахуйте дії, які можуть кваліфікуватись як «незаконне полювання».
7. Які види використання риби та водних живих ресурсів передбачені законодавством України і чим вони регулюються?
8. Проаналізуйте підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють порядок стягнення плати за спеціальне використання диких тварин та охарактеризуйте цей порядок.

9. Які органи державної виконавчої влади здійснюють управління в галузі охорони і використання об'єктів тваринного світу? Які їх повноваження в цій галузі?
10. Які норми Закону України «Про тваринний світ» підтверджують зв'язок заходів по охороні тваринного світу з відносинами охорони інших природних об'єктів?
11. Які підстави для занесення окремих видів тварин до Червоної книги України?
12. Якими нормативно-правовими актами і в якому порядку визначається відшкодування шкоди, заподіяної об'єктам тваринного світу?

Розділ 14. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Анотація. У розділі розкриваються ознаки атмосферного повітря як одного з основних життєво важливих природних об'єктів, особливості його правового режиму в порівнянні з іншими природними об'єктами; подається система нормативів у галузі охорони атмосферного повітря та характеризуються окремі їх види (нормативи екологічної безпеки, нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин, граничнодопустимого впливу фізичних та біологічних факторів та інші); аналізується система вимог і заходів його охорони та заходів юридичної відповідальності за порушення в цій галузі.

Ключові поняття: атмосфера; атмосферне повітря; контрольно-наглядові заходи охорони атмосферного повітря; нормативи в галузі охорони атмосферного повітря; обмежувальні заходи охорони атмосферного повітря; організаційно-економічні заходи охорони атмосферного повітря; організаційно-попереджувальні заходи охорони атмосферного повітря; охорона атмосферного повітря; охоронно-відновлювальні заходи охорони атмосферного повітря; повітряний простір; регулятивні заходи охорони атмосферного повітря; юридична відповідальність за порушення вимог охорони атмосферного повітря.

§ 1. Особливості атмосферного повітря як об'єкта екологічного права та його правового режиму

Атмосферне повітря є одним з основних життєво важливих компонентів навколишнього природного середовища. Воно служить надійним захистом від шкідливих космічних випромінювань, визначає клімат конкретної місцевості і планети в цілому, здійснює вирішальний вплив на здоров'я людини та її працездатність, на життєдіяльність рослинного і тваринного світу. Атмосферне повітря виконує також геологічні, екологічні, терморегулюючі, енергоресурсові, господарські та інші функції¹.

¹ Ерофеев Б. В. Экологическое право России: Учебник. — М., 2005. — С. 306.

На стан атмосферного повітря негативно впливають різного роду шкідливі речовини (хімічні, біологічні, радіоактивні), які потрапляють в нього в результаті господарської діяльності людини. До числа шкідливих впливів відноситься також шум, вібрація, магнітні поля, тепловий вплив. Вони призводять до зміни стану атмосферного повітря, в результаті чого погіршуються умови життя людини, середовище перебування інших живих організмів. З урахуванням характеру шкідливих впливів та їх наслідків держава забезпечує правове регулювання охорони атмосферного повітря. Як зазначено в преамбулі Закону України «Про охорону атмосферного повітря» в редакції від 21.06.2001 р.¹, він 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.

Об'єктом екологічного права і правової охорони виступає атмосферне повітря. Його нормативне визначення на сьогодні закріплене в ст. 1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», а саме: *атмосферне повітря — життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень*. Слід зауважити, що абсолютно ідентичне визначення атмосферного повітря закріплене у відповідному законі Російської Федерації.

Суміжними, але не тотожними поняттю «атмосферне повітря» є поняття «атмосфера» і «повітряний простір». *Атмосфера* є зовнішньою газовою оболонкою Землі, що сягає від її поверхні в космічний простір приблизно на 30 тис. км. Атмосфера має велике екологічне значення. Вона захищає живі організми Землі від згубного впливу космічних випромінювань і ударів метеоритів, регулює сезонні температурні коливання, врівноважує і вирівнює добові. Поняття «атмосфера» певною мірою тотожне поняттю «атмосферне повітря», якщо брати до уваги їх склад. Разом з тим вони мають різне функціональне призначення і застосовуються в різних галузях наук. Крім того, незважаючи на те, що межі атмосферного повітря не визначені, але аналізую-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 252.

чи його правовий режим і значення як «життєво важливого компонента» можна зазначити, що його верхня умовна межа набагато нижча межі атмосфери. Щодо поняття «*повітряний простір*», то відповідно до ст. 1 Повітряного кодексу України¹ повітряним простором України є частина повітряної сфери, розташована над суходолом і водною територією України, в тому числі над її територіальними водами (територіальним морем). Стаття 9 Повітряного кодексу України вказує на те, що структура повітряного простору, порядок її формування і зміни, правила використання повітряного простору визначаються державним органом по використанню повітряного простору України. До елементів структури повітряного простору України належать повітряні траси і місцеві повітряні лінії України, повітряні коридори для перетинання державного кордону України, встановлені та невстановлені маршрути польотів, райони виконання авіаційних робіт, заборонені зони, зони обмеження польотів і небезпечні зони. Отже, визначення даного поняття призначене для того, щоб нормативно окреслити сферу юрисдикції держави, сферу дії її суверенітету та врегулювати його використання. Природний склад, походження повітря в даному випадку до уваги не береться, хоча в Повітряному кодексі присутні ряд норм, що закріплюють екологічні (природоохоронні вимоги). Відповідно, поняття «атмосферне повітря», «атмосфера», «повітряний простір» значною мірою збігаються, але не є тотожними. Функціональна роль в праві кожного з них специфічна.

Ознаками атмосферного повітря в контексті його регулювання нормами екологічного права є наступні:

— як видно із змісту його законодавчого визначення, атмосферне повітря — це природна суміш газів, що вказує на його природне походження;

— воно є необхідною умовою існування людини, тобто виконує функції життєзабезпечення;

— воно є складовою навколишнього природного середовища і нерозривно з ним пов'язане (як зазначено в Законі «... що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень»). Зокрема норми, що визначають вимоги до якості ви-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 25. — Ст. 274.

робничого середовища (повітря виробничих приміщень) є складовими інституту охорони праці в трудовому праві.

Визначені вище ознаки є проєкцією загальних ознак природного об'єкта на атмосферне повітря. Разом з тим атмосферне повітря, на відміну від інших природних об'єктів, має свої, специфічні риси, а саме: рухливість, неможливість встановлення меж, практична невичерпність.

Особливості атмосферного повітря як природного об'єкта зумовлюють *особливості його правового режиму*.

По-перше, це особливості встановлення власності на атмосферне повітря. В літературі щодо цього питання є різні погляди, однак більшість погоджується з тим, що атмосферне повітря в силу своїх специфічних особливостей не може бути об'єктом права ні приватної, ні державної, ні іншої власності (щоправда, ст. 13 Конституції все ж таки відносить його до об'єктів права власності Українського народу). Однак чи можна встановлювати власність на атмосферне повітря, якщо його не можна виокремити, обмежити, виділити і тим самим реалізувати правомочності володіння і розпорядження. Ще римські юристи вказували на те, що є речі, які за своєю природою не можуть бути чийсь. До таких речей вони відносили річки та повітря.

По-друге, на відміну від інших природних об'єктів, атмосферне повітря не підлягає обліку. Щодо атмосферного повітря ведеться облік тільки шкідливих впливів на нього згідно з Порядком ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 р.¹ Він представляє собою облік об'єктів (підприємств, установ, організацій та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності), які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і на стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, видів і ступенів впливу на його стан фізичних та біологічних факторів.

По-третє, на відміну від інших природних об'єктів, в законодавчому регулюванні яких значну питому вагу займають норми, що регулюють порядок їх використання, стосовно атмосферного повітря законодавство практично не містить норм про його

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 2274.

використання. Якщо редакція Закону України «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 р.¹ містила окремий розділ V «Регулювання відносин в галузі використання атмосферного повітря», який щоправда містив лише три статті, то в чинній редакції Закону такі норми відсутні взагалі. Останнім часом в літературі звертається увага на необхідність врегулювання по дібного роду відносин, тим більше, що реально вони існують, і в першу чергу — це загальне використання атмосферного повітря як природної умови життя².

По-четверте, законодавство щодо атмосферного повітря регулює, в основному, охоронні відносини, які спрямовані на попередження негативного впливу на атмосферне повітря, покращання якісного складу атмосферного повітря. При цьому охоронні вимоги спрямовані не до користувачів (як це традиційно для інших природних об'єктів), а до будь-яких господарюючих суб'єктів, діяльність яких безпосередньо не пов'язана з використанням атмосферного повітря, але спричиняє негативний вплив на нього.

По-п'яте, враховуючи специфіку атмосферного повітря як природного об'єкта, що перебуває в постійному русі і переноситься на різні відстані, не обмежуючись кордонами однієї держави, саме щодо нього, як щодо жодного іншого об'єкта, актуальним і ефективним є міжнародне співробітництво з питань його охорони. Зокрема, особливо важливе значення в цьому сенсі має Конвенція ООН 1979 р. про транскордонне забруднення повітря на великі відстані та прийняті до неї ряд протоколів про зменшення викидів шкідливих речовин.

§ 2. Стандартизація та нормування в галузі охорони атмосферного повітря

Відповідно до статті 4 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» стандартизація і нормування в галузі охорони атмосферного повітря проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог до охорони

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 678.

² Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків, 2005. — С. 322–324.

атмосферного повітря від забруднення та забезпечення екологічної безпеки. Вони спрямовані на: забезпечення безпечного навколишнього природного середовища та запобігання екологічним катастрофам; реалізацію єдиної науково-технічної політики в галузі охорони атмосферного повітря; встановлення єдиних вимог до обладнання і споруд щодо охорони атмосферного повітря від забруднення; забезпечення безпеки господарських об'єктів і запобігання виникненню аварій та техногенних катастроф; впровадження і використання сучасних екологічно безпечних технологій.

Державні стандарти у галузі охорони атмосферного повітря є обов'язковими до виконання і визначають поняття, терміни, режим використання й охорони атмосферного повітря, методи контролю за його станом, вимоги щодо запобігання шкідливому впливу на атмосферне повітря, інші вимоги.

Нормативи встановлюють межі допустимого шкідливого впливу на атмосферне повітря.

У літературі зазначається, що стандарти становлять загальний і обов'язковий напрям єдиного підходу до визначення стану атмосферного повітря за допомогою встановлення правил, нормативів та вжиття інших заходів. А нормативи конкретизують стандарти при охороні атмосферного повітря. Об'єднує їх те, що нормативи і стандарти наділені юридичною силою, їх додержання забезпечується примусовою силою держави¹.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» у галузі охорони атмосферного повітря встановлюються такі *нормативи*: нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря; нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; нормативи гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел; нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел; технологічні нормативи допустимого викиду забруднюючих речовин.

Аналізуючи систему встановлених нормативів, їх можна поділити на дві групи.

¹ Кравцов С. Стандартизація і нормування в галузі охорони атмосферного повітря // Право України. — 1999. — № 4. — С. 55.

До першої групи відносяться *нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря*. Це своєрідні якісні показники чистоти і сприятливості атмосферного повітря, що служать юридичним критерієм визначення його безпеки. Нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря — група нормативів, дотримання яких запобігає виникненню небезпеки для здоров'я людини та стану навколишнього природного середовища від впливу шкідливих чинників атмосферного повітря (ст. 1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»). Систему цих нормативів складають:

— нормативи якості атмосферного повітря. Стаття 1 Закону визначає їх як критерії якості атмосферного повітря, які відображають гранично допустимий максимальний вміст забруднюючих речовин в атмосферному повітрі і при якому відсутній негативний вплив на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища;

— граничнодопустимі рівні впливу акустичного, електромагнітного, іонізуючого та інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів.

Суть та загальний порядок розроблення цих нормативів визначений постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. «Про Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря»¹. Нормативи розробляються відповідно до інструкції, яка затверджується Мінприроди України. З метою вирішення питань, пов'язаних з розробленням нормативів, утворюється міжвідомча комісія. Нормативи затверджуються Мінприроди. Їх перегляд повинен здійснюватись один раз на п'ять років у порядку їх розроблення. Щоправда сьогодні на реалізацію даної постанови не прийнято жодного відомчого акта.

Другою групою нормативів, метою встановлення яких є вплив на господарюючих суб'єктів, шляхом обмеження їх діяльності, пов'язаної з негативним впливом на атмосферне повітря, певною граничною величиною є:

— *нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел*. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» нормативи гранично-

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 12. — Ст. 571.

допустимих викидів забруднюючих речовин та їх сукупності, які містяться у складі пилогазоповітряних сумішей, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд і надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, встановлюються з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання, газоочисних установок. 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:

а) норматив граничнодопустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела;

б) технологічні нормативи допустимих викидів забруднюючих речовин або їх суміші, які визначаються у місці їх виходу з устаткування. До останніх, у свою чергу, 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.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р. затверджений Порядок розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел¹. Відповідно до п. 2 Порядку нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел визначаються за методикою, яка затверджується Мінприроди, з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання та газоочисних установок, вимог національного законодавства і законодавства Європейського Союзу та розробляються: на одиницю маси за одиницю часу; на одиницю продукції чи сировини. Наказом Мінприроди України від 16.08.2004 р. затверджений Перелік типів устаткування, для яких розробля-

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 1. — Ст. 9.

ються нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел¹. Наказом Мінприроди України від 27.06.2006 р. затверджені Нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел². Викиди забруднюючих речовин здійснюються суб'єктами на основі виданого Мінприроди дозволу. Відповідно до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. «Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян — підприємців, які отримали такі дозволи»³ дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами — це офіційний документ, який дає право суб'єктам господарювання експлуатувати об'єкти, з яких надходять в атмосферне повітря забруднюючі речовини або їх суміші, за умови дотримання встановлених відповідних нормативів граничнодопустимих викидів та вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин протягом визначеного в дозволі терміну;

— *нормативи гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел*. Нормативи граничнодопустимого впливу фізичних та біологічних факторів встановлюються на рівні, за якого фізичний та біологічний вплив усіх джерел у цьому районі, з урахуванням перспектив його розвитку, в період терміну дії встановленого нормативу не призведе до перевищення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря (за найбільш суворим нормативом) (ст. 8 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»). Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. затверджений Порядок розроблення і затвердження нормативів граничнодопустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря⁴. Нормативи встановлюються для кожного стаціонарного джерела. При цьому слід відрізнити нормативи граничнодопустимого впливу

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 36. — Ст. 2436.

² Там само. — 2006. — № 31. — Ст. 2259.

³ Там само. — 2002. — № 12. — Ст. 574.

⁴ Там само. — Ст. 572.

фізичних та біологічних факторів і граничнодопустимі рівні впливу акустичного, електромагнітного, іонізуючого та інших фізичних факторів і біологічного впливу, оскільки і Закон і постанова не достатньо чітко оперує цими поняттями. Граничнодопустимі рівні є нормативами екологічної безпеки атмосферного повітря, якісними показниками безпеки атмосферного повітря і встановлюють вимоги до його стану, а нормативи граничнодопустимого впливу фізичних та біологічних факторів — встановлюють вимоги до джерела впливу;

— *нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел*. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» для кожного типу пересувних джерел, що експлуатуються на території України, встановлюються нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів цих джерел, які розробляються з урахуванням сучасних технічних рішень щодо зменшення утворення забруднюючих речовин, зниження рівнів впливу фізичних факторів, очищення відпрацьованих газів та економічної доцільності. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. затверджений Порядок розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря¹.

Нині пріоритетним напрямом роботи державних органів, зокрема Мінприроди України, є розроблення, визначення, узгодження конкретних нормативів у галузі охорони атмосферного повітря.

§ 3. Система заходів охорони атмосферного повітря. Юридична відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря

Поняття охорони атмосферного повітря законодавчо визначено в ст. 1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», відповідно до якої *охорона атмосферного повітря — система заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та від-*

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 12. — Ст. 575.

новленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів.

Аналіз норм Закону дає можливість систематизувати закріплені ним положення щодо охорони атмосферного повітря, класифікувавши їх на певні групи.

Зокрема, *в залежності від видів діяльності, яка викликає негативні впливи на атмосферне повітря*, можна виділяти:

— заходи, що здійснюються в процесі проектування, будівництва і реконструкції об'єктів. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» проектування, будівництво і реконструкція підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, удосконалення існуючих і впровадження нових технологічних процесів та устаткування здійснюються з обов'язковим дотриманням норм екологічної безпеки, державних санітарних вимог і правил на запланованих для будівництва та реконструкції підприємствах та інших об'єктах, а також з урахуванням накопичення і трансформації забруднення в атмосфері, його трансграничного перенесення, особливостей кліматичних умов. Зокрема, наказом МОЗ України від 19.06.1996 р. затверджені Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів, які, серед інших, передбачають також заходи забезпечення охорони атмосферного повітря. Забороняється будівництво та введення в експлуатацію підприємств, споруд та інших об'єктів, які не відповідають вимогам щодо охорони атмосферного повітря. Для визначення безпеки для здоров'я людини та екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів проводиться державна екологічна експертиза;

— заходи та вимоги, які пред'являються до діяльності, що впливає на погоду і клімат. Така діяльність відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» може здійснюватись лише на підставі спеціально виданих дозволів. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. затверджений Порядок погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях¹;

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 12. — Ст. 573.

— заходи охорони атмосферного повітря від забруднення автотранспортними та іншими пересувними засобами і установками. Стаття 17 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» закріплює заборону на проектування, виробництво та експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів і установок, вміст забруднюючих речовин у відпрацьованих газах яких перевищує нормативи або рівні впливу фізичних факторів. У цій же статті міститься перелік заходів, спрямованих на відвернення і зменшення забруднення атмосферного повітря транспортними та іншими пересувними засобами і установками та впливу пов'язаних з ними фізичних факторів;

— заходи, які реалізуються в процесі діяльності, пов'язаної із зберіганням, перевезенням, знешкодженням та захороненням відходів. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» складування, розміщення, зберігання або транспортування промислових та побутових відходів, які є джерелами забруднення атмосферного повітря забруднюючими речовинами та речовинами з неприємним запахом або іншого шкідливого впливу, допускається лише за наявності спеціального дозволу на визначених місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування територіях, з додержанням нормативів екологічної безпеки і подальшої утилізації або видалення. Не допускається спалювання зазначених відходів на території підприємств, установ, організацій і населених пунктів, за винятком випадків, коли це здійснюється з використанням спеціальних установок при додержанні вимог, встановлених законодавством про охорону атмосферного повітря. Детальніші норми щодо регулювання даного виду діяльності і вимог охорони довкілля, в тому числі атмосферного повітря, містяться в Законі України «Про відходи»¹;

Залежно від галузевої приналежності нормативно-правових актів, в яких закріплені заходи охорони атмосферного повітря, можна розрізняти:

— заходи, що закріплені в еколого-правових нормативних актах (законах України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», підзаконних актах);

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36–37. — Ст. 242.

— заходи і вимоги, що містяться в нормативно-правових актах інших галузей законодавства. Наприклад, Закон України «Про транспорт»¹ в ст. 16 закріплює, що підприємства транспорту зобов'язані забезпечувати безпеку життя і здоров'я громадян, безпеку експлуатації транспортних засобів, охорону навколишнього природного середовища. Закон України «Про основи містобудування»² в ст. 19 зазначає, що при розробці та реалізації містобудівної документації суб'єкти містобудівної діяльності зобов'язані дотримуватись основних завдань та заходів щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій. Екологічна безпека територій передбачає дотримання встановлених природоохоронним законодавством вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони здоров'я людини, здійснення заходів для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин і відходів.

За видами негативних впливів на атмосферне повітря можна виділити:

- заходи охорони атмосферного повітря від шкідливих фізичних впливів;
- заходи охорони атмосферного повітря від шкідливого хімічного забруднення;
- заходи охорони атмосферного повітря від шкідливого радіоактивного забруднення;
- заходи охорони атмосферного повітря у сфері поводження з відходами;
- заходи охорони атмосферного повітря від шкідливих біологічних впливів.

У залежності від характеру і змісту державно-правових заходів охорони їх можна поділяти на такі види заходів: регулятивні, організаційно-попереджувальні, обмежувальні, організаційно-економічні, контрольно-наглядові, охоронно-відновлювальні.

Регулятивні заходи. Вони передбачають встановлення нормативів і стандартів у галузі охорони атмосферного повітря, ви-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 51. — Ст. 446.

² Там само. — 1992. — № 52. — Ст. 683.

мог, правил, охоронних приписів в цій сфері, які закріплюються у відповідних законах, підзаконних актах, інших нормативних приписах.

Організаційно-попереджувальні заходи. До них належить виявлення та облік джерел негативного впливу на атмосферне повітря, їх реєстрація, запровадження комплексу організаційно-правових заходів по недопущенню негативного впливу на стан атмосферного повітря.

Насамперед, це проведення обов'язкової державної екологічної експертизи проектних та передпроектних матеріалів на введення в дію, реконструкцію підприємств, інших об'єктів, нових технологій, матеріалів, що можуть мати негативний вплив на довкілля, в тому числі атмосферне повітря. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» погодження проектів забудови, будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, здійснюється спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань містобудування та архітектури із врахуванням висновків природоохоронних, санітарних та інших органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених законом.

Одним із важливих заходів попередження шкідливого впливу на атмосферне повітря населених пунктів є обов'язкове встановлення санітарно-захисних зон. Як передбачає ст. 24 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» 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. Основні гігієнічні вимоги до планування і забудови як нових, так і існуючих міських та сільських поселень України, їх санітарного упорядкування та оздоровлення встановлені Державними санітарними правилами планування та забудови населених пунктів, затвердженими наказом МОЗ України від 19.06.1996 р. Зокрема, в них міститься санітарна класифікація підприємств, виробництв та споруд і розміри санітарно-захисних зон для них. Крім цього, вимоги до охорони атмосфер-

ного повітря населених місць і місць масового відпочинку та оздоровлення населення, виконання яких повинно забезпечити запобігання несприятливому впливу забруднення повітряного середовища на здоров'я населення та санітарно-побутові умови його життя, детально врегульовані Державними санітарними правилами охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами), затверджені наказом МОЗ України від 09.07.1997 р.

З метою забезпечення державного контролю в галузі охорони атмосферного повітря та прогнозування зміни його стану; розроблення державних, регіональних, місцевих екологічних програм та програм у галузі охорони здоров'я, здійснення інших заходів щодо зменшення ступеня забруднення атмосферного повітря; регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря із стаціонарних та пересувних джерел, ступенів впливу на його стан фізичних та біологічних факторів ведеться *державний облік в галузі охорони атмосферного повітря*. Державний облік включає: взяття на облік об'єктів, які справляють шкідливий вплив; ведення на об'єктах первинного обліку стаціонарних джерел, які справляють шкідливий вплив; складення державної статистичної звітності в галузі охорони атмосферного повітря за стаціонарними та пересувними джерелами, які справляють шкідливий вплив; проведення інвентаризації викидів та обсягів забруднюючих речовин на зазначених об'єктах (п. 3 Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 р.¹). Детальніший порядок здійснення обліку регулюється Інструкцією про порядок та критерії взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, затвердженою наказом Мінєкоресурсів України від 10.05.2002 р.², Інструкцією про зміст та порядок складання звіту проведення інвентаризації викидів забруднюючих речовин на підприємстві, затвердженою наказом Мінєкобезпеки від 10.02.1995 р., Інструкцією щодо заповнення

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 2274.

² Там само. — 2002. — № 22. — Ст. 1074.

типової форми первинної облікової документації № ПОД-2 «Журнал обліку виконання заходів з метою охорони атмосферного повітря», затвердженою наказом Держкомстату України від 30.04.2004 р.¹

Своєрідний попереджувальний характер має *моніторинг у галузі охорони атмосферного повітря*, метою якого є отримання, збирання, оброблення, збереження та аналіз інформації про рівень забруднення атмосферного повітря, оцінка та прогнозування його змін і ступінь небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі охорони атмосферного повітря. Порядок організацій та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 9.03.1999 р.²

Обмежувальні заходи. Вони полягають у встановленні дозвільної системи здійснення викидів шкідливих речовин чи інших негативних впливів на атмосферне повітря та іншої діяльності, пов'язаної з впливом на атмосферне повітря. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, який видається територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням із територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. затверджений 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 — підприємців, які отримали такі дозволи³. Аналогічно видаються дозволи на рівні впливу фізичних і біологічних факторів на стан атмосферного повітря, що передбачено ст. 13 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» та постановою Кабінету Міністрів України від

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 22. — Ст. 1522.

² Там само. — 1999. — № 10.

³ Там само. — 2002. — № 12. — Ст. 574.

29.03.2002 р. «Про затвердження Порядку видачі дозволів на експлуатацію устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря, проведення оплати цих робіт та обліку підприємств, установ, організацій і громадян — підприємців, які отримали такі дозволи»¹. Тільки при наявності відповідного дозволу, як було сказано, здійснюється діяльність, пов'язана із штучними змінами атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях (постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р.².

Організаційно-економічні заходи. Вони передбачені ст. 22 Закону України «Про охорону атмосферного повітря». Зокрема, до них належить збір за забруднення навколишнього природного середовища, який відповідно до Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1.03.1999 р.³, стягується за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами забруднення. Наказом Мінкоресурсів України від 14.03.2002 р. затверджений Перелік речовин, які входять до «твердих речовин» та «вуглеводнів» і за викиди яких справляється збір⁴.

Контрольно-наглядові заходи. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» контроль у галузі охорони атмосферного повітря 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. Функції державного контролю в галузі охорони атмосферного повітря здійснюють органи Державної екологічної інспекції на основі Положення про Державну екологічну інспекцію, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 16.06.2004 р.⁵; органи Державної автомобільної інспекції

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 14. — Ст. 742.

² Там само. — 2002. — № 12. — Ст. 573.

³ Там само. — 1999. — № 9.

⁴ Там само. — 2002. — № 14. — Ст. 775.

⁵ Там само. — 2004. — № 24. — Ст. 1589.

Міністерства внутрішніх справ (відповідно до п. 5.13 Положення затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р.¹ її підрозділи мають право здійснювати контроль за технічним станом транспортних засобів, додержанням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та шкідливого впливу фізичних факторів, встановлених для відповідного типу автомобільного транспорту та сільськогосподарської техніки); органи Державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України, положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 24.09.2004 р.² та інші державні органи.

Охоронно-відновлювальні заходи. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» 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. Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища затверджений постановою Верховної Ради України від 29.10.1992 р.

Важливу роль у системі цих заходів відіграють також заходи юридичної відповідальності за порушення вимог охорони атмосферного повітря.

Кримінальна відповідальність в цій галузі передбачена за вчинення злочину визначеного ст. 241 КК України (забруднення атмосферного повітря).

Адміністративна відповідальність застосовується за вчинення таких адміністративних правопорушень: ст. 77¹ (самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків), ст. 78 (порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або шкідливого впливу на неї фізичних та біологічних факторів), ст. 78¹ (порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери і атмосферних

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 16.

² Там само. — 2004. — № 39. — Ст. 2587.

явищ), ст. 79 (недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд), ст. 79¹ (недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд), ст. 80 (випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах), ст. 81 (експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах). Справи про ці правопорушення підвідомчі органам санітарно-епідеміологічної служби (ст. 236 КпАП України) – справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 78, 80, 81 КпАП України (коли є порушення санітарно-гігієнічних правил); органам виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища (ст. 242¹ КпАП України) – справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 77¹–81 КпАП України.

Дисциплінарна відповідальність застосовується у загальному порядку до працівників, винних у невиконанні вимог охорони атмосферного повітря, на основі норм Кодексу законів про працю України.

Цивільно-правова відповідальність застосовується у вигляді відшкодування збитків. Для визначення розміру збитків, які підлягають відшкодуванню, використовується Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затверджена наказом Мінекобезпеки України від 18.05.1995 р.¹.

Контрольні запитання і завдання

1. Визначте зміст поняття «атмосферне повітря» та його співвідношення з іншими суміжними поняттями: «атмосфера», «повітряний простір».
2. У чому полягають особливості атмосферного повітря як природного об'єкта? Як вони впливають на правовий режим атмосферного повітря в порівнянні з іншими природними об'єктами?

¹ Бюлетень нормативних актів України. – 1995. – № 10. – Ст. 129.

3. Яка система екологічних нормативів у галузі охорони атмосферного повітря? Які органи розробляють і встановлюють нормативи в галузі охорони атмосферного повітря?
4. Покажіть механізм взаємодії між різними видами нормативів у галузі охорони атмосферного повітря.
5. Які органи центральної виконавчої влади здійснюють функції управління (і які саме) в галузі охорони атмосферного повітря? Чим визначені їх повноваження?
6. Які заходи включені в зміст охорони атмосферного повітря?
7. Які вимоги та заходи охорони атмосферного повітря в межах населених пунктів встановлені законодавством України?
8. За які види правопорушень в галузі охорони атмосферного повітря встановлена кримінальна та адміністративна відповідальність?

Розділ 15. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ

Анотація. У розділі розкривається поняття, особливості правового режиму, перелік складових структурних елементів екологічної мережі України та дається їх характеристика. В окремому параграфі подається характеристика правового режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду — їх поняття, класифікація, режим власності і використання, порядок створення, управління і контролю, особливості окремих видів територій та об'єктів. Окремо аналізуються лікувально-оздоровчі, курортні та рекреаційні зони. В розділі представлені їх поняття, ознаки, особливості правового режиму, порядок встановлення та охорони. Виділені й інші складові екологічної мережі, зокрема, водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, полежахисні лісові смуги, відновлювальні території екомережі тощо та подана їх загальна характеристика.

Ключові поняття: біосферні заповідники; ботанічні сади; водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення; дендрологічні парки; державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду; екологічна мережа України; заказники; заповідні урочища; зоологічні парки; курорт; курортні зони; лікувально-оздоровчі зони; національні природні парки; округ санітарної охорони курорту; пам'ятки природи; парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва; полежахисні лісові смуги; природні заповідники; природно-заповідний фонд України; радіоактивно забруднені землі; регіональні ландшафтні парки; рекреаційні зони; юридична відповідальність за порушення режиму природно-заповідного фонду.

§ 1. Поняття, особливості, структурні елементи екологічної мережі України

Однією з перших форм охорони навколишнього природного середовища була заповідна (консервативна) форма, метою якої є збереження в первинному, природному стані особливих, унікальних чи типових за своїми характеристиками при-

родних територій та об'єктів і максимальне обмеження господарського впливу на них.

Тривалий час в Україні вона здійснювалась в рамках регулювання організації та забезпечення правового режиму природно-заповідного фонду України на основі Закону України «Про природно-заповідний фонд України»¹. Останні роки цим питанням почала приділятися все більша увага на державному рівні, відбувається розширення площі природно-заповідних територій та виділення інших особливо охоронюваних територій. Верховна Рада України 22.09.1994 р. прийняла постанову «Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні»², метою якої було визначено поліпшення умов для збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду як національного надбання, забезпечення подальшого науково обґрунтованого розвитку заповідної справи в Україні на основі визнання її соціального, економічного та екологічного значення для усталеного розвитку держави та народу України. На виконання Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів (Рамсар, 1971 р.) постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. був затверджений Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення³, які відповідно отримали своє спеціальне регулювання. Ще раніше 21.09.2000 р. був прийнятий Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки»⁴, яким було введено нове комплексне поняття «екологічна мережа». Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки розроблена в контексті вимог щодо подальшого опрацювання, вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просто-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 502.

² Там само. — 1994. — № 48. — Ст. 430.

³ Офіційний вісник України. — 2002. — № 36. — Ст. 1693.

⁴ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 47. — Ст. 405.

рової системи території країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту. Наступним кроком у напрямі забезпечення правового регулювання територій та об'єктів, що мають особливу природоохоронну цінність, стало прийняття Закону України «Про екологічну мережу України»¹.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про екологічну мережу України» *екомережа — єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.*

Особливістю встановлення такого роду об'єкта екологічного права та його правової охорони є комплексний, системний підхід до формування, встановлення, регулювання, використання та охорони природних елементів, що до неї входять. Формування екомережі передбачає створення територіально-цілісного природного комплексу територій та об'єктів з особливим правовим режимом. Слід зауважити, що раніше діючі норми законодавства, які встановлювали особливий природоохоронний режим окремих природних об'єктів та територій природно-заповідного фонду, не передбачали взаємоузгодження дій у цій галузі, екологічно збалансованого підходу до запровадження єдиної системи цих об'єктів, що характерне для формування екомережі.

Закон України «Про екологічну мережу України» передбачає поділ *структурних елементів екологічної мережі* на чотири типи, забезпечуючи єдність та взаємозв'язок елементів: ключові, сполучні, буферні та відновлювані. Ключові території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття (це, зокрема, території природно-заповідного фонду). Сполучні території

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 45. — Ст. 502.

(екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Буферні території забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів. Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану.

До складових структурних елементів екомережі відповідно до ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу України» включаються: а) території та об'єкти природно-заповідного фонду; б) землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; в) землі лісового фонду; г) поєднані лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісового фонду; г) 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, в 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.

Національна екологічна мережа охоплює елементи загальнодержавного і місцевого значення, які визначаються за науковими, правовими, технічними, організаційними та фінансово-економічними критеріями. Закон України «Про екологічну мережу України» закріплює порядок проектування екомережі, яке здійснюється шляхом розроблення регіональних, місцевих та зведеної схеми формування екомережі України, що є складовою Генеральної схеми планування території України і затверджується Верховною Радою України (статті 14–17 Закону України «Про екологічну мережу України», п. 7 Загальнодержавної про-

грами формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки).

Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади — виконавців Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки створена і діє Координаційна рада з питань формування національної екологічної мережі. Її правовий статус визначений Положенням про Координаційну раду з питань формування національної екологічної мережі, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2001 р.¹. Аналогічні координаційні ради створюються при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях (зокрема, розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 11.02.2004 р. утворено та затверджено Положення про Координаційну раду з питань формування регіональної екологічної мережі у м. Києві).

На територіях — складових національної екологічної мережі має бути забезпечено проведення спеціальних заходів, спрямованих на запобігання знищенню чи пошкодженню природних ландшафтів, природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України, збереження видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, поліпшення середовища їх існування, створення належних умов для розмноження у природних умовах та для розселення. Як зазначає ст. 6 Закону України «Про екологічну мережу України», 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, однак власники і користувачі територій та об'єктів, включених до переліків територій та об'єктів екомережі, зобов'язані забезпечувати їх використання за цільовим призначенням. 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 (ст. 16 Закону).

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 49. — Ст. 2192.

§ 2. Території та об'єкти природно-заповідного фонду України як складові екомережі

2.1. *Поняття, склад, загальна характеристика правового режиму природно-заповідного фонду України*

Стаття 18 Закону України «Про екологічну мережу України» закріплює, що 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. Правовий режим природно-заповідного фонду України визначений відповідним Законом України «Про природно-заповідний фонд України», в преамбулі якого фактично визначено поняття природно-заповідного фонду, а саме: *природно-заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.*

Відповідно до статті 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» до природно-заповідного фонду України належать:

природні території та об'єкти — природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища;

штучно створені об'єкти — ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

У сукупності всі ці природні об'єкти комплекси та території і складають природно-заповідний фонд України.

Щодо режиму власності на об'єкти та території природно-заповідного фонду, то залежно від їх природної цінності та режиму охорони вони можуть перебувати на різному режимі влас-

ності (ст. 4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»). Зокрема, власністю Українського народу є:

- території природних заповідників;
- заповідні зони біосферних заповідників;
- землі та інші природні ресурси, надані національним природним парком.

Інші об'єкти та території можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності.

За природною унікальністю, екологічною, науковою, естетичною цінністю та підпорядкованістю території та *об'єкти природно-заповідного фонду можуть бути міжнародного, загальнодержавного, регіонального та місцевого значення*. Виключно загальнодержавного значення визнаються природні заповідники та національні природні парки. Біосферні заповідники належать до всесвітньої глобальної мережі біосферних заповідників та мають міжнародне значення. Регіональні ландшафтні парки відповідно до ст. 23 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» можуть мати регіональне чи місцеве значення. Всі інші території та об'єкти природно-заповідного фонду відповідно до ст. 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» можуть бути загальнодержавного чи місцевого значення.

За юридичним статусом серед територій та об'єктів природно-заповідного фонду можна виділяти ті, яким наданий статус юридичної особи, і ті, що не володіють таким статусом. Зокрема, відповідно до с. 5 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, а також ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки загальнодержавного значення є юридичними особами. Ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки місцевого значення та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва відповідно до законодавства України можуть бути визнані юридичними особами або ж не мати такого статусу. Статус юридичної особи не надається заказникам, пам'яткам природи і заповідним урочищам.

Зважаючи на природні особливості природно-заповідного фонду, щодо нього встановлений особливий режим управління, використання та охорони. *Характерна риса правового режиму*

природно-заповідного фонду — це встановлення жорстких заборон, обмежень на здійснення будь-якого виду діяльності, не сумісної з метою заповідної охорони. Як зазначено в ст. 9 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», території та об'єкти природно-заповідного фонду можуть використовуватися: у природоохоронних цілях; у науково-дослідних цілях; в оздоровчих та інших рекреаційних цілях; в освітньо-виховних цілях; для потреб моніторингу навколишнього природного середовища. При цьому встановлені основні види використання, а також заготівля деревини, лікарських та інших цінних рослин, їх плодів, сіна, випасання худоби, мисливство, рибальство та інші види використання 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.

Порядок здійснення відповідних видів діяльності на території природно-заповідного фонду регламентується рядом нормативно-правових актів, а саме: Положенням про наукову діяльність заповідників та національних природних парків України, затвердженим наказом Мінекоресурсів України від 9.08.2000 р.¹, Положенням про організацію наукових досліджень у заповідниках і національних природних парках України, затвердженим наказом Мінекобезпеки України від 10.11.1998 р.², Положенням про еколого-освітню діяльність заповідників і національних природних парків України, затвердженим наказом Мінекобезпеки України від 21.09.1998 р.³, Інструкцією про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, затвердженою наказом Мінприроди України від 12.03.1993 р., Інструкцією про порядок встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, затвердженою наказом Мінприроди України від 11.05.1994 р.

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 35.

² Там само. — 1999. — № 2.

³ Там само. — 1998. — № 41.

Збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду забезпечується шляхом: встановлення заповідного режиму; організації систематичних спостережень за станом заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення комплексних досліджень з метою розроблення наукових основ їх збереження та ефективного використання; додержання вимог щодо охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності, розроблення проектної і проектно-планувальної документації, землевпорядкування, лісовпорядкування, проведення екологічних експертиз; запровадження економічних важелів стимулювання їх охорони; здійснення державного та громадського контролю за додержанням режиму їх охорони та використання; встановлення підвищеної відповідальності за порушення режиму їх охорони та використання, а також за знищення та пошкодження заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення широкого міжнародного співробітництва у цій сфері; проведення інших заходів з метою збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 8 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

2.2. Порядок організації, управління та контролю за додержанням правового режиму природно-заповідного фонду

Створення та оголошення об'єктів та територій природно-заповідного фонду пов'язано з відповідними юридичними фактами та охоплює ряд етапів (розділ VII Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Перший етап — подання клопотання про необхідність створення відповідних об'єктів та територій. Правом подання відповідних клопотань наділена Державна служба заповідної справи, що діє у складі Мінприроди України; наукові установи; природоохоронні громадські об'єднання; інші зацікавлені підприємства, установи, організації, громадяни. У статті 51 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» містяться вимоги до змісту та оформлення цих клопотань.

Другий етап — попередній розгляд клопотань. Вони розглядаються і схвалюються: щодо територій та об'єктів загальнодержавного значення — Мінприроди України, а щодо територій та

об'єктів місцевого значення — підрозділами Мінприроди України на місцях.

Третій етап передбачає погодження клопотань з зацікавленими особами у разі схвалення поданих клопотань вищезазначеними органами, а саме з власниками чи первинними користувачами природних ресурсів у межах територій, рекомендованих до заповідання.

Четвертим етапом розроблення проекту організації відповідного об'єкта чи території. Відповідно до статті 52 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» розроблення проектів створення природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, пам'яток природи, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення забезпечується Мінприроди України і безпосередньо здійснюється спеціалізованими проектними та науковими установами. Розроблення проектів створення регіональних ландшафтних парків, заповідних урочищ, а також заказників, пам'яток природи та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва місцевого значення забезпечується органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища на місцях. Забезпечення розроблення проектів створення ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків може бути доручено заінтересованим державним органам чи установам.

Можливим етапом і фактом після погодження питання про необхідність створення об'єктів природно-заповідного фонду є прийняття рішення про резервування територій, які плануються створити як природно-заповідні. Резервування здійснюється з метою недопущення пошкодження, знищення їх і захисту від негативного впливу і полягає у встановленні обмежень стосовно власників і користувачів, на територіях яких планується створення природно-заповідного об'єкту. Ці території не вилучаються у власників і використовуються за цільовим призначення з додержанням особливих вимог охорони навколишнього природного середовища, що визначаються рішеннями про резервування. Наприклад, 24.04.1998 р. Указом Президента України «Про резервування цінних природних територій для наступного заповідання» був затверджений перелік територій, що резервуються для створення нових чи розширення існуючих природ-

них заповідників та заказників загальнодержавного значення. Пункт 2 Указу встановлював, що на територіях, що резервуються, не допускається без погодження з Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України житлове, господарське, дачне будівництво, проведення меліоративних робіт, розорювання та заліснення цілинних і перелогових земель та інша діяльність, яка може призвести до знищення або руйнування цінних природних комплексів та об'єктів.

Останнім етапом є прийняття рішення про створення щодо створення об'єктів і територій природно-заповідного фонду. Такі рішення приймаються:

- про створення природних заповідників, національних природних парків та інших об'єктів загальнодержавного значення Президентом України;

- про створення біосферних заповідників — на основі міжнародних договорів і міжнародних програм, учасником яких є Україна;

- про організацію чи оголошення територій та об'єктів місцевого значення — обласними, Київською і Севастопольською міськими радами.

При цьому земельні ділянки, які займають окремі новостворені об'єкти природно-заповідного фонду, після їх створення повинні бути вилучені з користування чи власності попередніх користувачів і передані у відання відповідних суб'єктів у порядку, передбаченому Земельним кодексом України. Це стосується природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків. Інші ж, які створюються без вилучення земельних ділянок, залишаються у користуванні їх первинних власників і користувачів з оформленням охоронного зобов'язання.

Спеціально уповноваженим органом державного управління природно-заповідним фондом виступає Мінприроди України, зокрема, діюча в його складі Державна служба заповідної справи. Положення про Державну службу заповідної справи затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 р.¹ Служба подає на розгляд Мінприроди обгрунтовані пропозиції

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 33. — Ст. 1540.

щодо визначення обсягів бюджетних асигнувань, необхідних на утримання підпорядкованих Міністерству установ природно-заповідного фонду та проведення заходів, спрямованих на збереження і відтворення його природних комплексів; розробляє положення про підпорядковані Мінприроди установи природно-заповідного фонду, подає Міністерству пропозиції щодо призначення їх керівників, а також погоджує положення про інші території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; організовує вивчення, узагальнення та впровадження вітчизняного і зарубіжного досвіду роботи у сфері заповідної справи та формування національної екологічної мережі; організовує в межах повноважень, визначених Мінприроди, виконання зобов'язань за міжнародними договорами у сфері заповідної справи; забезпечує ведення Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, систематизує інформацію у сфері заповідної справи; за погодженням з Мінприроди організовує, здійснює і координує роботу щодо створення нових та розширення територій існуючих об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, зміни їх меж і категорій, скасування статусу, а також охорони і збереження водноболотних угідь; бере участь в організації розроблення і реалізації законодавства, державних цільових та міжнародних програм і проектів, спрямованих на розвиток заповідної справи, формування національної екологічної мережі; бере участь у формуванні транскордонних природоохоронних територій міжнародного значення та підготовці міжнародних угод щодо спільної діяльності в цій сфері, а також здійснює інші повноваження, передбачені законодавством.

Управління конкретним об'єктом чи територією здійснюється або спеціально створеними адміністраціями (наприклад, дирекцією заповідника) або ж підприємствами, установами, організаціями, у віданні яких перебувають ці об'єкти (наприклад, мисливське господарство здійснює управління щодо заказника, що знаходиться в межах його мисливських угідь).

Важливою функцією управління є забезпечення відповідного охоронного режиму природно-заповідного фонду в процесі здійснення контролю.

Такий контроль здійснює Державна екологічна інспекція, контрольні функції якої відповідно до Положення про неї, затвер-

дженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.06.2004 р. поширюються і в межах об'єктів і територій природно-заповідного фонду. Також контрольними повноваженнями у відповідних межах наділена спеціальна служба державної охорони природно-заповідного фонду, яка забезпечує охорону та збереження природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків. Вона створюється в самих природно-заповідних установах і очолюється керівниками адміністрацій території та об'єктів природно-заповідного фонду. Положення про неї, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.2000 р.¹

Відповідно до п. 6 Положення працівники служби держохорони мають право: вимагати від громадян і службових осіб пояснення у зв'язку з порушенням ними режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон; перевіряти у громадян і службових осіб посвідчення на право перебування, використання природних ресурсів та провадження іншої діяльності в межах відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду; доставляти порушників природоохоронного законодавства у територіальні органи внутрішніх справ чи до виконавчого комітету селищної, сільської ради з метою з'ясування особи; складати протоколи про порушення адміністративного законодавства в галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів, надсилати їх відповідним органам для притягнення винних до відповідальності; вилучати у порушників предмети і знаряддя незаконного використання природних ресурсів, транспортні засоби, незаконно добуту продукцію, відповідні документи; проводити особистий огляд осіб, речей, транспортних засобів та перевірку знарядь і продукції, одержаної в результаті природокористування; безперешкодно відвідувати і перевіряти підприємства, установи, організації, судна та інші транспортні засоби у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон стосовно додержання вимог природоохоронного законодавства; давати обов'язкові до виконання приписи з метою усунення порушень, виявлених у межах територій

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 29.

та об'єктів природно-заповідного фонду; подавати клопотання про припинення, зупинення чи обмеження будь-якої діяльності, що провадиться з порушенням вимог природоохоронного законодавства або забороняється згідно з режимом охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду; носити під час виконання службових обов'язків форму встановленого зразка, табельну зброю та спеціальні засоби (гумові кийки, наручники і балончики з препаратами сльозоточивої та подразливої дії) відповідно до законодавства; направляти в установленому порядку матеріали про порушення природоохоронного законодавства до відповідних органів для вирішення питання щодо притягнення винних до кримінальної відповідальності.

Особливістю правового режиму об'єктів природно-заповідного фонду є підвищена *юридична відповідальність* за порушення в цій сфері. Зокрема, Кримінальний кодекс України закріплює порушення в межах природно-заповідного фонду як кваліфікуючі обставини, що посилюють кримінальну відповідальність (наприклад, незаконна порубка дерев на територіях природно-заповідного фонду незалежно від розмірів шкоди тягне за собою кримінальну відповідальність за ст. 246 КК України, аналогічно — ст. 248 (незаконне полювання), ст. 240 (порушення правил охорони надр). Кримінальним кодексом також передбачена окрема ст. 252, яка встановлює відповідальність за умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду. Адміністративна відповідальність застосовується за вчинення адміністративного проступку, передбаченого ст. 91 КпАП України (порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України), справи щодо цього правопорушення розглядають суди (ст. 221 КпАП України). Розмір відшкодування шкоди, заподіяної природним об'єктам в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначається на підставі спеціальних такс, які є вищими, ніж загальні, і затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21.04.1998 р. «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України»¹.

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 16.

2.3. Правовий режим окремих об'єктів і територій природно-заповідного фонду

Окремі види територій та об'єктів природно-заповідного фонду відрізняються між собою за цільовим призначенням, підпорядкуванням, правовим режимом використання, особливостями режиму охорони тощо.

Природні території та об'єкти

Природні і біосферні заповідники

У раніше діючому законодавстві було передбачено існування тільки заповідників одного виду. Сьогодні законодавство передбачає і забезпечує створення двох видів заповідників: природних і біосферних. Заповідники становлять собою найбільш сувору і відповідно ефективну форму збереження певних ділянок природи, генетичної різноманітності тварин і рослин.

Природними заповідниками є 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, розроблення наукових засад охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки (ст. 15 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

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 (ст. 17 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Природні і біосферні заповідники мають різний правовий режим, оскільки останні є установами міжнародного значення, створюються, як правило, на базі природних заповідників за умов, визначених міжнародними документами, і є складовими всесвітньої глобальної мережі біосферних заповідників.

Основне призначення заповідників: 1) збереження в природному стані природних ландшафтів, 2) вивчення природних процесів, що в них відбуваються, їх змін тощо. Окремим важливим завданням, що поставлене перед біосферними заповідниками є здійснення фонового моніторингу.

Правовий режим природних заповідників визначений в ст. 16 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» і передбачає встановлення особливого режиму охорони, обмеження діяльності людини, причому дуже жорсткого характеру. Зокрема, на території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти, а саме: будівництво споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, не пов'язаних з діяльністю природних заповідників, розведення вогнищ, влаштування місць відпочинку населення, стоянка транспорту, а також проїзд і прохід сторонніх осіб, прогін свійських тварин, пересування механічних транспортних засобів, за винятком шляхів загального користування, лісосплав, проліт літаків і вертольотів нижче 2000 метрів над землею, подолання літаками звукового бар'єру над територією заповідника та інші види штучного шумового впливу, що перевищують установлені нормативи; геологорозвідувальні роботи, розробка корисних копалин, порушення ґрунтового покриву та гідрологічного і гідрохімічного режимів, руйнування геологічних відслонень, застосування хімічних засобів, усі види лісочористування, а також заготівля кормових трав, лікарських та інших рослин, квітів, насіння, очерету, випасання худоби, вилов і знищення диких тварин, порушення умов їх оселення, гніздування, інші види користування рослинним і тваринним світом, що призводять до порушення природних комплексів; мисливство, рибальство, інтродукція нових видів тварин і рослин, проведення заходів з метою збільшення чисельності окремих видів тварин понад допустиму науково обґрунтовану ємкість угідь, збирання колекційних та інших матеріалів, за винятком матеріалів, необхідних для виконання наукових досліджень.

Детальніше питання режиму та організації території природного заповідника визначається Положенням про Проект орга-

нізації території природного заповідника та охорони його природних комплексів, затвердженим наказом Мінприроди України від 06.07.2005 р.¹.

Правовий режим біосферних заповідників диференційований і залежить від зон, на які ділиться територія заповідника. В межах біосферного заповідника виділяється:

— заповідна зона. Її режим визначається за вимогами, встановленими для природних заповідників;

— буферна зона. Вона характеризується режимом охоронних зон природних заповідників. Як зазначено в ст. 39 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», охоронні зони встановлюються для забезпечення необхідного режиму охорони природних комплексів та об'єктів, запобігання негативному впливу господарської діяльності на прилеглих до них територіях. Вимоги щодо їх правового режиму визначені ст. 40 Закону;

— зона антропогенних ландшафтів, яка включає території традиційного землекористування, лісокористування, водокористування, місць поселення, рекреації та інших видів господарської діяльності.

У межах території біосферних заповідників також можуть виділятися зони регульованого заповідного режиму, до складу яких включаються регіональні ландшафтні парки, заказники, заповідні урочища з додержанням вимог щодо їх охорони.

Наказом Мінприроди України від 06.07.2005 р. затверджене Положення про Проект організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів².

Національні природні парки

Відповідно до статті 20 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» *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.*

¹ Офіційний вісник України. — 2005. — № 31. — Ст. 1913.

² Там само.

На відміну від заповідників метою їх організації є не лише природоохоронна і науково-дослідна діяльність, а й рекреаційна (створення умов для організованого туризму, відпочинку) та культурно-освітня.

Вони підлягають зонуванню, в залежності від чого і визначається їх правовий режим (ст. 21 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»):

— заповідна зона. Її режим визначається за вимогами, встановленими для природних заповідників;

— зона регульованої рекреації — в її межах проводяться короткостроковий відпочинок та оздоровлення населення, огляд особливо мальовничих і пам'ятних місць; у цій зоні дозволяється влаштування та відповідне обладнання туристських маршрутів і екологічних стежок; тут забороняються рубки лісу головно-го користування, промислове рибальство й промислове добування мисливських тварин, інша діяльність, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони;

— зона стаціонарної рекреації — призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів та інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку;

— господарська зона — призначена для господарської діяльності по забезпеченню функціонування парку.

На території зони регульованої рекреації, стаціонарної рекреації та господарської зони забороняється будь-яка діяльність, яка призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища та зниження рекреаційної цінності території національного природного парку.

Наказом Мінприроди України від 06.07.2005 р. затверджене Положення про Проект організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів¹.

Регіональні ландшафтні парки

Регіональні ландшафтні парки є природоохоронними рекреаційними установами місцевого чи регіонального значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або

¹ Офіційний вісник України. — 2005. — № 31. — Ст. 1913.

унікальних природних комплексів та об'єктів, а також забезпечення умов для організованого відпочинку населення (ст. 23 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Вони мають природоохоронне, рекреаційне та культурно-освітнє призначення.

На відміну від попередніх видів, регіональні ландшафтні парки організовуються, як правило, без вилучення їх у первинних власників чи користувачів.

Як зазначено в ст. 24 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», на їх території може проводитись зонування. Так, відповідно до Положення про Проект організації території регіонального ландшафтного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, затвердженого наказом Мінприроди України від 06.07.2005 р.¹, на його території можуть виділятися такі ж функціональні зони, як на території національного природного парку.

Заказники

Заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів (ст. 25 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Відповідно, метою їх створення є збереження окремих природних комплексів чи компонентів.

Оголошення заказників провадиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. На території заказника обмежується або забороняється діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник. Господарська, наукова та інша діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника, проводиться з додержанням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища.

Залежно від походження, інших особливостей природних комплексів та об'єктів, що оголошуються заказниками, мети і необхідного режиму охорони, заказники поділяються на ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, енто-

¹ Офіційний вісник України. — 2005. — № 31. — Ст. 1913.

мологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні.

Пам'ятки природи

Пам'ятками природи оголошуються окремі унікальні природні утворення, що мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне і пізнавальне значення, з метою збереження їх у природному стані (ст. 27 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Пам'ятки природи поділяються на комплексні, ботанічні, зоологічні, гідрологічні та геологічні.

На території пам'яток природи забороняється будь-яка діяльність, що загрожує збереженню або призводить до деградації чи зміни первісного їх стану.

Заповідні урочища

Заповідними урочищами оголошуються лісові, степові, болотні та інші відокремлені цілісні ландшафти, що мають важливе наукове, природоохоронне і естетичне значення, з метою збереження їх у природному стані (ст. 29 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

На території заповідних урочищ забороняється будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються у природних комплексах, включених до їх складу, відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників.

Штучно створені об'єкти природно-заповідного фонду

Основна особливість штучно створених об'єктів визначається їх походженням, порядком організації. В залежності від природних комплексів та об'єктів, що підлягають охороні в межах штучно створених об'єктів природно-заповідного фонду, їх призначення виділяються відповідні види таких об'єктів.

Ботанічні сади

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 (ст. 31 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Ботанічні сади, крім природоохоронного, мають наукове та освітньо виховне призначення.

За загальним правилом на території ботанічних садів забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань та загрожує збереженню колекцій їх флори. В межах ботанічних садів може проводитись зонування території, що визначено ст. 32 Закону.

Дендрологічні парки

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 (ст. 33 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Основні вимоги до їх правового режиму визначені ст. 34 Закону.

Зоологічні парки

Зоологічні парки створюються з метою організації екологічної освітньо-виховної роботи, створення експозицій рідкісних, екзотичних та місцевих видів тварин, збереження їх генофонду, вивчення дикої фауни і розробки наукових основ її розведення у неволі (ст. 35 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Правовий режим зоопарків, основні природоохоронні вимоги щодо їх організації і діяльності, зонування їх територій і особливості окремих зон зоопарку визначені ст. 36 Закону та Положенням про зоологічний парк загальнодержавного значення, затвердженим наказом Мінекобезпеки України та Мінкультури України від 20.02.1998 р.

Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва

Парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва оголошуються найбільш визначні та цінні зразки паркового будівництва

з метою охорони їх і використання в естетичних, виховних, наукових, природоохоронних та оздоровчих цілях (ст. 37 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

На території парків-пам'яток садово-паркового мистецтва забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує їх збереженню. На їх території забезпечується проведення екскурсій та масовий відпочинок населення, здійснюється догляд за насадженнями, включаючи санітарні рубки, рубки реконструкції та догляду з підсадкою дерев і чагарників ідентичного видового складу, замість загиблих, вживаються заходи щодо запобігання самосіву, збереження композицій із дерев, чагарників і квітів, трав'яних газонів. У них може проводитися зонування відповідно до вимог, встановлених для ботанічних садів.

§ 3. Правовий режим лікувально-оздоровчих, курортних та рекреаційних зон

3.1. *Поняття та особливості правового регулювання лікувально-оздоровчих та курортних зон*

Певні особливості в правовому регулюванні мають природні території, які наділені особливими природними характеристиками і можуть забезпечити життєво необхідні потреби людини в оздоровленні, відпочинку, нормальному існуванні. Збереження і охорона таких територій (зон) можлива при наявності детального, досконалого правового регулювання. До таких зон належать курортні, рекреаційні, лікувально-оздоровчі. Ці види природних територій визначені рядом законодавчих актів.

Зокрема, стосовно курортних і лікувально-оздоровчих зон, вперше законодавством України вони були виділені і віднесені до природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Стаття 62 цього Закону встановлює: *курортними і лікувально-оздоровчими зонами визнаються території, які мають виражені природні лікувальні фактори: мінеральні*

джерела, кліматичні та інші умови, сприятливі для лікування і оздоровлення людей.

У системі категорій земель Земельний кодекс України виділяє землі оздоровчого призначення — землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватись для профілактики захворювань і лікування людей (ст. 47).

У Водному кодексі України, зокрема в ст. 62, визначено поняття лікувальних водних об'єктів, тобто тих, що мають природні лікувальні властивості, а в ст. 64 кодексу говориться також про користування водами і виділення ділянок водних об'єктів для оздоровчих, рекреаційних і спортивних цілей.

Лісовий кодекс України в системі категорій лісів виділяє рекреаційно-оздоровчі ліси (ст. 39), а також визначає право використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних та освітньо-виховних цілей (ст. 67).

Спеціальне правове регулювання відносин, що розглядаються, міститься у Законі України «Про курорти»¹. Стаття 1 цього Закону дає визначення понять «курорт» і «лікувально-оздоровча місцевість». *Курорт — освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні. Лікувально-оздоровча місцевість — природна територія, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.*

Стаття 4 Закону України «Про курорти» розрізняє курорти державного і місцевого значення. До курортів державного значення належать природні території, що мають особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси (ті, що рідко (не часто) зустрічаються на території України, мають обмежене поширення або невеликі запаси у родовищах та є особливо сприятливими і ефективними для використання з метою лікування, медичної

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 50. — Ст. 435.

реабілітації та профілактики захворювань). До курортів місцевого значення належать природні території, що мають загальнопоширені природні лікувальні ресурси (які зустрічаються в різних регіонах України, мають значні запаси та придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань).

Як бачимо, законодавство не відзначається чіткістю і однотипністю при оперуванні поняттями в даній сфері відносин. Доцільно було б чітко визначити і розмежувати поняття «курортних зон», «лікувально-оздоровчих зон», «курортів» тощо.

Зокрема, *лікувально-оздоровчими зонами мали б визнаватись природні території, що мають явні лікувально-оздоровчі властивості і природні лікувальні ресурси*. Вони повинні виявлятися, обліковуватись, братись під особливу охорону. Як відзначається в літературі, лікувально-оздоровча місцевість також має природні ресурси, але, на відміну від курортної, у неї не завжди є необхідна для організації лікування та оздоровлення людей інфраструктура і, відповідно, юридичний статус курорту. Саме лікувально-оздоровчі місцевості треба розглядати як резервні території, на яких в майбутньому можливе створення курортів¹.

Курортною зоною є освоєна лікувально-оздоровча територія (зона), на якій розміщені об'єкти інфраструктури, лікувально-курортні заклади, призначені для організації лікування, реабілітації, профілактики захворювань.

Юридичними ознаками курортних, лікувально-оздоровчих зон і курортів виступають:

— підтверджена у встановленому порядку наявність природних лікувальних ресурсів або лікувальних оздоровчих ресурсів, придатних для використання з метою поновлення та зміцнення здоров'я людей;

— наявність відповідних висновків щодо можливості використання таких територій для лікування, оздоровлення, відпочинку, в тому числі для організації господарської діяльності;

— прийняття відповідними органами рішення про оголошення цих територій та встановлення їх меж, розмірів, видів;

¹ Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків, 2005. — С. 313–314.

— визначення порядку господарювання, проживання і природокористування для забезпечення охорони зазначених зон, захисту їх від забруднення і передчасного виснаження¹.

Порядок оголошення, визначення лікувально-оздоровчих та курортних зон детально врегульований лише стосовно створення курортів і включає ряд етапів (статті 7–11 Закону України «Про курорти»):

— подання клопотання про оголошення природних територій курортними, що може здійснюватись органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, зацікавленими підприємствами, установами, організаціями, громадянами;

— розгляд цих клопотань, який здійснюється: щодо природних територій державного значення — спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань діяльності курортів з урахуванням пропозицій Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад; щодо природних територій місцевого значення — відповідними місцевими органами виконавчої влади з питань діяльності курортів. Таким органом на сьогодні виступає Державний департамент з питань діяльності курортів, що діє в складі Міністерства охорони здоров'я України, Положення про нього затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2001 р.²;

— погодження схвалених клопотань з власниками чи користувачами земельних ділянок;

— розроблення проектів оголошення природних територій курортними з обов'язковим проведенням державної екологічної та санітарно-гігієнічної експертизи;

— прийняття рішення про оголошення природних територій курортними, які приймаються: щодо курортів державного значення — Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України; щодо курортів місцевого значення — Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими ради за поданням відповідними органами виконавчої влади.

Стосовно визначення статусу інших лікувально-оздоровчих територій та ресурсів, то окремі положення з цього питання ре-

¹ Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. / За ред. В. І. Андрейцева. — К., 2001. — С. 484.

² Офіційний вісник України. — 2001. — № 20. — Ст. 843.

гулюються поресурсовими кодексами. Зокрема, відповідно до ст. 20 Земельного кодексу України віднесення земель до тієї чи іншої категорії (в тому числі — оздоровчого призначення) здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування; відповідно до ст. 62 Водного кодексу України перелік водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, із зазначенням запасів вод та їх лікувальних властивостей, а також інших сприятливих для лікування і профілактики умов, затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань геології та використання надр і спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань водного господарства.

Правовий режим відповідних зон має свої особливості, зумовлені природними особливостями самих територій і спрямований, в першу чергу, на збереження лікувальних, оздоровчих, рекреаційних характеристик, попередження їх забруднення і виснаження. Особливостями правового режиму лікувально-оздоровчих та курортних зон є:

- можливість встановлення більш суворих екологічних нормативів, що передбачено ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»;

- цільове використання в залежності від їх властивостей — лікувальних, оздоровчих тощо;

- обмеження господарської та іншої діяльності, що може негативно вплинути на їх природні характеристики.

За загальним правилом згідно з ст. 62 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в межах курортних і лікувально-оздоровчих зон забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно впливати на лікувальні якості і санітарний стан території, що підлягає охороні.

Найбільш детально врегульована правова режим охорони лікувальних ресурсів курортів. У межах курорту встановлюється *округ санітарної охорони*, зовнішній контур якого збігається з межею курорту та в межах якого забороняється будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, завдають шкоди лісу тощо (статті 27, 28, 29 Закону України «Про курор-

ти»). Цей округ поділяється на зони: перша зона — зона суворого режиму (її режим встановлений ст. 31 Закону); друга — зона обмежень (ст. 32 Закону); третя — зона спостережень (ст. 33 Закону).

За порушення режиму лікувально-оздоровчих та курортних зон традиційно може бути застосована кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та цивільно-правова відповідальність. Щоправда, законодавство не містить спеціальних норм, які б передбачали власне відповідальність за порушення режиму даних зон, що є значним недоліком, і відповідно, в залежності від виду порушення, відповідальність застосовується як за лісо-, водо-, надро- та інші порушення.

3.2. Рекреаційні зони, їх види та правовий режим

Відповідно до статті 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» *рекреаційними зонами є ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму.*

До земель рекреаційного призначення, відповідно до ст. 50 Земельного кодексу України належать землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів. Стаття 51 Земельного кодексу України визначає склад земель рекреаційного призначення. 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 та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

Єдине спеціальне регулювання правового режиму рекреаційних зон, порядку їх створення та діяльності в них на сьогодні в законодавстві України відсутнє. Загальне правило, встановлене в ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає, що на території рекреа-

ційних зон забороняються: а) господарська та інша діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище або може перешкодити використанню їх за цільовим призначенням; б) зміни природного ландшафту та проведення інших дій, що суперечать використанню цих зон за прямим призначенням.

Конкретний правовий режим рекреаційної зони залежить від її місцезнаходження та визначається нормами різних законодавчих актів. Зокрема:

— рекреаційна зона може бути частиною природно-заповідного фонду, це, наприклад, зони регульованої і стаціонарної рекреації національних природних парків, території регіональних ландшафтних парків та інші. Їх режим визначений законодавством про природно-заповідний фонд.

— це можуть бути зелені зони навколо міст, промислових підприємств (зелені зони, парки, лісопарки). Їх виділення, визначення розмірів здійснюється державними органами лісового господарства у відповідності з Порядком поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 р.¹;

— рекреаційне призначення мають окремі території населених пунктів, які створюються згідно з генеральними планами населених пунктів (парки, бульвари, сквери). Відповідно до п. 3.4 Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом МОЗ України від 19.06.1996 р. територія населеного пункту з урахуванням переважного функціонального використання поділяється на сільбищну, виробничу та ландшафтно-рекреаційну, що охоплює приміські ліси, лісопарки, лісозахисні смуги, водоймища, зони відпочинку та курортні зони, землі сільськогосподарського використання та інші, які разом з парками, садами, скверами, бульварами сільбищної території формують систему озеленення та оздоровчих зон. Розділ 6 Правил встановлює вимоги до організації ландшафтно-рекреаційних територій, а саме нормативи площ зелених насаджень, їх розміщення тощо. Правовий режим зелених насаджень у населених пунктах регулюється також Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затвердженими

¹ Офіційний вісник України. — 2007. — № 37. — Ст. 1483.

наказом Мінбуду України від 10.04.2006 р. Вони виділяють категорію зелених насаджень загального користування — це зелені насадження, які розташовані на території загальноміських і районних парків, спеціалізованих парків, парків культури та відпочинку; на територіях зоопарків та ботанічних садів, міських садів і садів житлових районів, міжквартальних або при групі житлових будинків; скверів, бульварів, насадження на схилах, набережних, лісопарків, лугопарків, гідропарків та інших, які мають вільний доступ для відпочинку.

— рекреаційні функції виконують природні ресурси та комплекси територій санаторіїв, баз відпочинку, кемпінгів, приватних дачних ділянок. Їх правовий режим визначається в залежності від розташування, режиму власності тощо;

— рекреаційними зонами можуть також бути водні території та землі водного фонду. Згідно з ст. 64 Водного кодексу України місця користування водами в оздоровчих, рекреаційних та спортивних цілях встановлюються відповідними радами. Користування водами в цих цілях здійснюється в порядку загального і спеціального користування. При цьому загальне водокористування може бути заборонено чи обмежено з метою охорони життя і здоров'я людей;

— окремо слід виділити спеціальні туристсько-рекреаційні (вільні) економічні зони, на яких встановлений і діє спеціальний правовий режим економічної рекреаційної діяльності та порядок застосування законодавства України. Стаття 3 Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»¹ виділяє типи таких зон, до яких належать і туристсько-рекреаційні. Конкретний правовий режим такого типу зони визначений щодо діючої нині туристсько-рекреаційної зони «Курортополіс Трускавець». Він регулюється Законом України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортополіс Трускавець»² та Положенням про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортополіс Трускавець, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9.08.1999 р.³

¹ Відомості Верховної ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 676.

² Там само. — 1999. — № 18. — Ст. 139.

³ Офіційний вісник України. — 1999. — № 32.

§ 4. Правовий режим інших складових екомережі

Стосовно інших елементів екомережі, то правовий режим окремих з них, як наприклад водоохоронних зон, рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України, видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, захисних, оздоровчих, рекреаційних лісових насаджень та інших зелених насаджень, що не відносяться до лісового фонду, були розглянуті в процесі характеристики окремих природних об'єктів — вод, лісів, земель, рослинного і тваринного світу. В даному розділі розглянемо ті елементи, які не були предметом аналізу раніше.

Водно-болотні угіддя

Особливий статус у системі природних об'єктів та територій визначений стосовно водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення, головним чином як місце перебування водоплавних птахів. Уперше визначення їх статусу відбулося на міжнародному рівні в рамках Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (Рамсар, 1971 р.). Україна, ратифікувавши Конвенцію, визначила механізми її реалізації та запровадила особливий охоронний статус відповідних територій.

Відповідно до статті 1 Конвенції під *водно-болотними угіддями розуміються райони маршів, боліт, драговин, 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 шість метрів.*

Постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. затверджений Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення¹. Відповідно до п. 2 Порядку статус водно-болотних угідь міжнародного значення може бути надано цінним природним комплексам боліт, заплавлених лук і лісів, а також водних об'єктів — природних або штучно створених, постійних чи тимчасових, стоячих або

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 36. — Ст. 1693.

проточних, прісних, солонкуватих чи солоних, у тому числі морським акваторіям, що знаходяться у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель водного та лісового фонду України. Такий статус надається за наступними критеріями: 1) за типовістю, рідкісністю або унікальністю — природним чи напівприродним (штучним) типам водно-болотних угідь біогеографічного регіону; 2) за видами рослин і тварин, які перебувають під загрозою зникнення в усьому світі: середовищам існування вразливих видів, видів та екологічних угруповань, які перебувають під загрозою зникнення; особливо цінним як середовища для підтримання біологічного різноманіття регіону; особливо цінним як середовища існування видів рослин і тварин на критичних стадіях їх життєвого циклу; 3) за регулярним перебуванням водно-болотних птахів: місцям регулярного перебування понад 20 тис. особин водно-болотних птахів; місцям регулярного перебування не менш як 1 відсотка біогеографічної популяції одного виду або підвиду водоплавних птахів; 4) за станом іхтіофауни: особливо цінним як середовища для підтримання певного співвідношення видів риб, їх вікової структури, що загалом визначає цінність водно-болотних угідь, їх біологічне різноманіття; важливим місцям нересту, нагулу чи зимівлі місцевих видів риб, які мають вирішальне значення для підтримання їх популяцій (п. 3 Порядку). Постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.1995 р. «Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення» затверджений Перелік водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення, головним чином як місця оселень водоплавних птахів. З метою забезпечення контролю за станом цих угідь щодо кожного з них складається паспорт відповідно до структури, змісту і порядку ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення, затверджених наказом Мінікоресурсів України від 27.12.2002 р.¹.

Полезахисні лісові смуги

Правовий режим полезахисних лісових смуг регулюється лісовим законодавством, зокрема ст. 39 Лісового кодексу України при розмежуванні категорій лісів виділяє захисні ліси, які

¹ Офіційний вісник України. — 2003. — № 4. — Ст. 165.

зокрема, виконують ґрунтозахисні функції. Полезахисні лісові смуги створюються для захисту земель від вітрової та водної ерозії та підвищення урожайності сільськогосподарських культур на сільськогосподарських землях. Технічні вимоги до їх створення містяться в Інструкції з проектування, технічного приймання, обліку та оцінки якості лісокультурних об'єктів, затвердженої наказом Мінлісгоспу України від 08.07.1997 р. Стаття 8 Закону України «Про меліорацію»¹ визначає створення таких насаджень як один із заходів агролісотехнічної меліорації земель.

Радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом, включені до елементів екомережі поряд з іншими порушеними, деградованими, малопродуктивними землями та іншими землями, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ, які в сукупності належать до категорії відновлюваних територій екомережі.

Земельний кодекс України в ст. 169 визначає поняття техногенно забруднених земель, тобто земель, забруднених внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та її негативного впливу на довкілля і здоров'я людей. До техногенно забруднених земель відносяться землі радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені, землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами тощо. При використанні техногенно забруднених земель, як зазначає Кодекс, враховуються особливості режиму їх використання.

Спеціальне правове регулювання радіоактивно забруднених земель та територій здійснюється на підставі Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»². В залежності від різних факторів територія, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, поділяється на зони: 1) зона відчуження; 2) зона безумовного (обов'язкового) відселення; 3) зона гарантованого добровільного відселення; 4) зона посиленого радіоекологічного контролю.

Поняття *радіоактивно забруднених земель* визначено ст. 4 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала ра-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90.

² Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 16. — Ст. 198.

діоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Це землі, які потребують проведення заходів радіаційного захисту та інших спеціальних втручань, спрямованих на обмеження додаткового опромінення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення нормальної господарської діяльності. До цих земель належать території третьої та четвертої зон. Стаття 3 цього Закону дає визначення поняття радіаційно небезпечних земель: це землі, на яких неможливе подальше проживання населення, одержання сільськогосподарської та іншої продукції, продуктів харчування, що відповідають республіканським та міжнародним допустимим рівням вмісту радіоактивних речовин, або які недоцільно використовувати за екологічними умовами. До цих земель належать території першої та другої зони. Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначає правовий режим цих територій, систему заходів, які на них здійснюються тощо.

Щодо порушених, деградованих, малопродуктивних та інших подібних категорій земель, то їх правовий режим та заходи по відновленню регулюються Земельним кодексом України, Законом України «Про охорону земель»¹ та рядом інших актів, про що йшлося в розділі 9.

Контрольні запитання і завдання

1. Що таке екологічна мережа України? Які елементи входять до складу екологічної мережі України і який їх правовий режим?
2. У чому полягають особливості правового режиму об'єктів і територій природно-заповідного фонду?
3. Які території та об'єкти природно-заповідного фонду України відносяться до природних, а які до штучно створених?
4. Який режим власності встановлений щодо об'єктів і територій природно-заповідного фонду?
5. Порівняйте передбачені види об'єктів природно-заповідного фонду на предмет мети їх створення, режиму власності, підпорядкування, умов використання й охорони.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

6. Що означає зонування територій природно-заповідного фонду? Щодо яких територій воно здійснюється?
7. На які органи покладені функції управління об'єктами і територіями природно-заповідного фонду?
8. Який порядок утворення територій та об'єктів природно-заповідного фонду України?
9. Яка специфіка відповідальності за порушення правового режиму природно-заповідного фонду України? Якими нормами вона визначена?
10. Проаналізуйте положення нормативно-правових актів і порівняйте поняття: «лікувально-оздоровча зона» і «лікувально-оздоровча місцевість»; «курортна зона» і «курорт».
11. Які ознаки характерні для курортних і лікувально-оздоровчих зон та які особливості їх правового режиму?
12. Порівняйте правовий режим зон округу санітарної охорони курорту і визначте, які види діяльності заборонено здійснювати в кожній із зон.
13. У межах яких територій можуть бути розміщені зони рекреаційного призначення?
14. На підставі чого, які державні органи і в якому порядку визначають межі зелених зон навколо міст?
15. Який правовий режим водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення? Чим він визначений?
16. Які території належать до відновлюваних територій екомережі?

Розділ 16. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗОН НАДЗВИЧАЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. У розділі дається аналіз правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій. Розкриваються поняття, особливості, класифікація зон надзвичайних екологічних ситуацій, підстави та порядок оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації. Систематизовано подані види правових та організаційних заходів спрямованих на запобігання, реагування та ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, а також систему державних органів та організацій, які здійснюють ці заходи.

Ключові поняття: декларація безпеки; єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру; запобігання виникненню надзвичайної ситуації; зона надзвичайної екологічної ситуації; ідентифікація об'єктів підвищеної небезпеки; ліквідація наслідків надзвичайної ситуації; моніторинг потенційно небезпечних об'єктів; надзвичайна екологічна ситуація; паспортизація потенційно небезпечного об'єкта; план реагування на надзвичайні ситуації; правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації; реагування на надзвичайну ситуацію.

§ 1. Поняття, ознаки і класифікація зон надзвичайних екологічних ситуацій

У 1991 р. з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» було введено поняття «надзвичайні екологічні ситуації», яким присвячений самостійний розділ 13. У початковій редакції ст. 65 цього Закону від 25.06.1991 р. передбачалось, що рішенням Верховної Ради УРСР окремі території республіки можуть оголошуватись зонами екологічної катастрофи, зонами підвищеної екологічної небезпеки чи відноситись до іншої категорії зон надзвичайних екологічних ситуацій. У ст. 65 також давалось визначення зон екологічної катастрофи — територій, де внаслідок діяльності людини чи руйнівного впливу стихійних сил природи виникли стійкі або необоротні негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що призвели до неможливості проживання на них

населення і ведення господарської діяльності; зон підвищеної екологічної небезпеки — територій, де внаслідок діяльності людини чи руйнівного впливу стихійних сил природи в навколишньому природному середовищі на тривалий час виникли негативні зміни, що ставлять під загрозу здоров'я людей, збереження природних об'єктів і обмежують ведення господарської діяльності.

Більш детальних характеристик зон надзвичайних екологічних ситуацій, визначення їх ознак, критеріїв, правового режиму тривалий час не було в українському законодавстві, за винятком хіба що спеціального правового режиму території, яка зазнала негативного впливу внаслідок катастрофи на ЧАЕС.

Слід зазначити, що ще раніше, після масштабної катастрофи на ЧАЕС, в постанові Верховної Ради УРСР від 01.08.1990 р. «Про невідкладні заходи щодо захисту громадян від наслідків Чорнобильської катастрофи» Україна була оголошена зоною екологічного лиха, щоправда, це положення носило в основному політико-декларативний характер і конкретного правового режиму такої зони не було визначено.

Законодавче визначення загального поняття «*надзвичайна ситуація*» закріплене в ст. 1 закону України «Про цивільну оборону»¹: це порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинені аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат. Подібні визначення представлені в ряді інших законів та підзаконних нормативно-правових актів з урахуванням специфіки відносин, що регулюються (ст. 1 Закону України «Про електроенергетику», ст. 1 Закону України «Про аварійно-рятувальні служби»², п. 1 Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.1999 р.³ та інші). В залежності від причин походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, розрізняються *надзвичайні ситуації природного характеру* — небезпечні геологічні, метеорологічні, гідрологічні явища, деградація ґрунтів чи надр, поже-

¹ Відомості Верховної ради України. — 1993. — № 14. — С. 124.

² Там само. — 2000. — № 4. — С. 25.

³ Офіційний вісник України. — 1999. — № 7.

жі у природних екологічних системах, зміни стану повітряного басейну, інфекційна захворюваність та масове отруєння людей, інфекційні захворювання свійських тварин, а саме сільськогосподарських, масова загибель диких тварин, ураження сільськогосподарських рослин хворобами та шкідниками і т. ін. (Державний класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019-2001, затверджений наказом Держстандарту України від 19.11.2001 р.). Однак це поняття не тотожне поняттю надзвичайної екологічної ситуації, оскільки в даному випадку за основу береться причина виникнення надзвичайної ситуації, а не її наслідки. Негативні ж екологічні наслідки можуть бути спричинені не лише дією природних причин, а й інших: соціальних, техногенних, політичних тощо.

Сьогодні в законодавстві України на рівні Закону України від 13.07.2000 р. «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»¹ визначений спеціальний правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій. У цьому Законі дається законодавче визначення понять: *надзвичайна екологічна ситуація — надзвичайна ситуація, при якій на окремій території сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Негативні зміни в навколишньому природному середовищі — це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах. Зона надзвичайної екологічної ситуації — це окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація* (ст. 1 Закону).

Ці поняття були відтворені в Законі «Про охорону навколишнього природного середовища» і відповідно уніфікували підхід до застосування термінів у цій галузі. Питання визначення понять, критеріїв розмежування, підстав запровадження іншого типу зон: екологічної катастрофи, екологічного лиха, підвищеної екологічної небезпеки тощо має на сьогодні лише теоретичний характер.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 42. — Ст. 348.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є: значне перевищення граничнодопустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством; виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі (ст. 5 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»).

У статті 6 Закону визначений *порядок оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації:* окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України; Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України; Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою; оголошення окремої місцевості Автономної Республіки Крим зоною надзвичайної екологічної ситуації або окремих її місцевостей може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Аналізуючи існуючі нормативно-правові положення стосовно надзвичайних екологічних ситуацій, можна сформулювати такі ознаки зон надзвичайних екологічних ситуацій:

— наявність шкоди навколишньому природному середовищу, зміна його якісного стану, порушення безпеки довкілля, зокрема значне перевищення встановлених екологічних нормативів;

— зміни довкілля, які, в свою чергу, тягнуть за собою негативні впливи на людину, її здоров'я, заповідання чи реальну загрозу заповідання шкоди людині;

— причиною таких наслідків є діяльність людини чи вплив стихійних сил природи;

— оголошення у встановленому порядку відповідної території зоною надзвичайної екологічної ситуації;

— встановлення особливого режиму щодо цієї території.

Класифікація зон надзвичайних екологічних ситуацій можлива на підставі різних критеріїв, зокрема:

— за прикладом загальної класифікації надзвичайних ситуацій, в залежності від причин походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, можна виділяти:

а) надзвичайні екологічні ситуації техногенного характеру (транспортні, виробничі аварії, пожежі тощо);

б) надзвичайні екологічні ситуації природного характеру (дія природних стихійних сил — землетруси, повені);

в) надзвичайні екологічні ситуації соціально-політичного характеру (терористичні акти);

г) надзвичайні екологічні ситуації військового характеру.

Перелік всіх надзвичайних ситуацій, визначених у відповідних законодавчих актах Верховною Радою України, згрупованих за ознаками належності до названих типів надзвичайних ситуацій, міститься в Державному класифікаторі надзвичайних ситуацій ДК 019-2001;

— за рівнями (ст. 7 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»¹, постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. «Про затвердження Порядку класифікації надзви-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 337.

чайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями»¹):

а) надзвичайні екологічні ситуації державного рівня (критерії віднесення надзвичайної ситуації до даного рівня визначені в п. 4 Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями);

б) надзвичайні екологічні ситуації регіонального рівня (п. 5 Порядку);

в) надзвичайні екологічні ситуації місцевого рівня (п. 6 Порядку);

г) надзвичайні екологічні ситуації об'єктового рівня (п. 7 Порядку).

У науковій літературі представлені й інші класифікації надзвичайних екологічних ситуацій, а саме:

— *в залежності від ступеня небезпеки та складності екологічної ситуації та їх наслідків:*

а) критична надзвичайна екологічна ситуація (хронічно підвищений рівень забруднення довкілля, стійка підвищена антропогенна навантаження на середовище, загроза дефіциту прісної води, підвищений рівень захворюваності населення тощо);

б) гостро критична (розвиток стійких процесів руйнування екосистем, багатократне підвищене забруднення довкілля, досягнення критичного рівня захворюваності населення, ріст смертності тощо);

в) кризова (початок процесу руйнування екосистеми, глобальне забруднення навколишнього середовища, дефіцит прісної води, різке збільшення захворюваності і смертності та інше);

г) катастрофічна (повне руйнування екосистем, глобальне стійке забруднення довкілля, відсутність питної води, загибель лісів і тваринного світу, високий рівень смертності і захворюваності населення)²;

— *за наслідками:*

а) незворотні;

б) тривалі;

в) тимчасові;

г) суттєві.

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 12. — Ст. 740.

² Охрана окружающей природной среды: Постатейный комментарий к Закону России. — М., 1993. — С. 130–131.

Масштаби наслідків надзвичайних екологічних ситуацій визначаються на основі експертної оцінки, прогнозу чи результатів модельних експериментів, проведених кваліфікованими експертами¹.

§ 2. Система заходів запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій

Стаття 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» визначає поняття *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*.

Разом з тим доцільно, насамперед, вести мову про заходи, спрямовані на недопущення, попередження самого виникнення надзвичайної екологічної ситуації. В такому разі система державно-правових заходів у системі відносин регулювання надзвичайних екологічних ситуацій охоплює три *групи заходів*:

- *заходи запобігання виникненню надзвичайної екологічної ситуації*;
- *заходи реагування на надзвичайну екологічну ситуацію*;
- *заходи ліквідації наслідків надзвичайної екологічної ситуації*.

Зміст даних понять розкривається в законодавстві стосовно загальної категорії «надзвичайної ситуації» і може бути застосовний щодо надзвичайної екологічної ситуації.

Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій — підготовка і реалізація комплексу 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,

¹ Анисимова А. В. Вопросы правового регулирования чрезвычайных экологических ситуаций // Проблемы законности. — Харків, 1999. — Вип. 38. — С. 153.

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 (ст. 1 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»¹, п. 2 Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 р.², п. 2.6 Порядку обслуговування об'єктів та окремих територій державними аварійно-рятувальними службами, затвердженого наказом МНС України від 17.11.2003 р.³).

Реагування на надзвичайні ситуації — скоординовані дії підрозділів єдиної державної системи щодо реалізації планів локалізації та ліквідації аварії (катастрофи), уточнених в умовах конкретного виду та рівня надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру, з метою надання невідкладної допомоги потерпілим, усунення загрози життю та здоров'ю людей, а також рятувальникам у разі необхідності (ст. 1 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», п. 2 Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 р.).

Ліквідація надзвичайних ситуацій — проведення комплексу заходів, які охоплюють аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, що здійснюються у разі виникнення надзвичайних ситуацій і спрямовані на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, а також на локалізацію зон надзвичайних ситуацій (ст. 1 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», ст. 1 Закону України «Про правові засади цивільного захисту»⁴, п. 2 Порядку фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 337.

² Офіційний вісник України. — 1998. — № 31.

³ Там само. — 2003. — № 50. — Ст. 2626.

⁴ Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 39. — Ст. 488.

наслідків, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.1999 р.¹).

З прийняттям у 2004 р. Закону України «Про правові засади цивільного захисту» введено нове узагальнююче поняття «цивільний захист», яке охоплює систему організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період (ст. 1).

Запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій передбачає здійснення комплексу заходів стосовно об'єктів та діяльності, що можуть спричинити виникнення надзвичайної екологічної ситуації, є потенційно небезпечними. Основні вимоги до таких об'єктів пред'являються Законом України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»², Законом України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» а також спеціальним екологічним законодавством. Зокрема, правовими засобами попередження виникнення надзвичайних екологічних ситуацій можна виділити:

— визначення правових та організаційно-технічних вимог до проектування, будівництва, введення в експлуатацію, а також безпосередньої експлуатації промислових підприємств, інших об'єктів, матеріалів. Такі вимоги забезпечення екологічної безпеки містяться в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законі України «Про охорону атмосферного повітря», Водному кодексі, Лісовому кодексі та інших (встановлення нормативів екологічної безпеки в галузі охорони атмосферного повітря, охорони і використання вод, обмежень і заборон на здійснення діяльності, що може призвести до заподіяння шкоди довкіллю і людині тощо);

— реалізація екологічної експертизи стосовно запроєктованої діяльності на предмет дотримання екологічних вимог і не-

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 5.

² Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 15. — Ст. 73.

допущення в майбутньому настання шкоди довкіллю та здоров'ю людей;

— ідентифікація, облік та паспортизація об'єктів підвищеної небезпеки (в тому числі екологічної), що передбачено ст. 9 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» та ст. 25 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру». *Ідентифікація об'єктів підвищеної небезпеки* — порядок визначення об'єктів підвищеної небезпеки серед потенційно небезпечних об'єктів. Ідентифікацію здійснює суб'єкт господарської діяльності відповідно до кількості порогової маси небезпечних речовин. На підставі повідомлень про результати ідентифікації уповноважені державні органи ведуть облік об'єктів підвищеної небезпеки. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 р. затверджені Нормативи порогових мас небезпечних речовин для ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки та Порядок ідентифікації та обліку об'єктів підвищеної небезпеки¹. *Паспортизація потенційно небезпечного об'єкта* — процедура підготовки і надання паспорта потенційно небезпечного об'єкта, тобто документа визначеної форми, який містить структуровані дані про окремий потенційно небезпечний об'єкт. Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів затверджене наказом МНС України від 16.08.2005 р.²;

— декларація безпеки об'єкта підвищеної небезпеки. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» *декларація безпеки* — документ, який визначає комплекс заходів, що вживаються суб'єктом господарської діяльності з метою запобігання аваріям, а також забезпечення готовності до локалізації, ліквідації аварій та їх наслідків. Суб'єкт господарської діяльності, у власності або користуванні якого є хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки, організовує розроблення і складання декларації безпеки об'єкта підвищеної небезпеки відповідно до Порядку декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 р.³. Декларація безпеки складається на основі

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 29. — Ст. 1357.

² Там само. — 2005. — № 35. — Ст. 2164.

³ Там само. — 2002. — № 29. — Ст. 1357.

дослідження суб'єктом господарської діяльності ступеня небезпеки та оцінки рівня ризику виникнення аварій, що пов'язані з експлуатацією цих об'єктів;

— розроблення і затвердження планів локалізації та ліквідації аварій. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2001 р. затверджений План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня¹. План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня призначений для: організації і здійснення взаємоузгодженого комплексу організаційних та практичних дій (заходів) щодо проведення аварійно-рятувальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру державного рівня Державною комісією з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями (незалежно від форми власності і господарювання); забезпечення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій державного рівня оперативного реагування органів управління, сил і засобів функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайній ситуації, запобігання загибелі людей, зменшення матеріальних втрат та організації першочергового життєзабезпечення постраждалого населення; систематизованого і своєчасного надання допомоги постраждалому населенню. План визначає організаційні і практичні заходи та порядок дій, терміни їх виконання, порядок роботи органів управління, сил і засобів системи, необхідні для цього фінансові, матеріальні та інші ресурси і відповідальних виконавців щодо реагування на надзвичайні ситуації державного рівня, а також основні заходи організації та проведення робіт з ліквідації їх наслідків. Закон України «Про об'єкти підвищеної екологічної небезпеки» встановлює необхідність розроблення відповідними суб'єктами господарювання, що експлуатують або планують таку діяльність плану локалізації, ліквідації аварій на об'єктах підвищеної екологічної небезпеки. Слід зазначити, що такі плани розробляються і затверджуються одночасно з розробленням декларації безпеки для кожного екологічно небезпечного об'єк-

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 27. — Ст. 2100.

та на 5 років і переглядаються через кожний вищезазначений термін;

— спостереження за станом потенційно небезпечних об'єктів, яке здійснюється в рамках моніторингу потенційно небезпечних об'єктів, Положення про який затверджене наказом МНС України від 06.11.2003 р.¹. Відповідно до п. 3 Положення *моніторинг потенційно небезпечних об'єктів* передбачає спостереження за якісними і кількісними параметрами стану потенційно небезпечних об'єктів, збирання, оброблення, передавання та збереження інформації про стан потенційно небезпечних об'єктів;

— визначення і формування матеріальних та фінансових ресурсів для використання у випадках виникнення надзвичайних екологічних ситуацій. Постановою кабінету Міністрів України від 04.02.1999 р. затверджений Порядок фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків², а постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2001 р. затверджений Порядок створення і використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків³;

— встановлення обов'язкового страхування відповідальною стороною шкоди при експлуатації об'єкта підвищеної небезпеки. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 р. затверджений Порядок і Правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежо-вибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може привести до аварій екологічного та санітарно-епідеміологічного характеру⁴;

— здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю та об'єктами підвищеної небезпеки в загальному порядку, визначеному законодавством.

На відміну від техногенних аварій та катастроф, надзвичайні аварії, що викликані дією стихійних явищ, людина, як правило, не в змозі попередити, однак певною мірою їх можна перед-

¹ Офіційний вісник України. — 2003. — № 52. — Ст. 2857.

² Там само. — 1999. — № 5.

³ Там само. — 2001. — № 14. — Ст. 597.

⁴ Там само. — 2002. — № 47. — Ст. 2163.

бачити і здійснити заходи по зменшенню можливих негативних наслідків. На це спрямовується діяльність відповідних державних органів, науково-дослідних організацій, зокрема Міжвідомчої комісії із сейсмічного моніторингу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.1995 р.

Реагування на надзвичайну екологічну ситуацію передбачає насамперед належний механізм інформування та оповіщення, що, як закріплює ст. 8 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», є основним принципом та головним і невід'ємним елементом усієї системи заходів такого захисту. Зокрема, у випадку оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації відповідний Указ Президента України негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони (ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»). Інформацію в галузі захисту населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій складають відомості про прогнозовані і виникаючі надзвичайні ситуації, їх наслідки, відомості про радіаційну, хімічну, медико-біологічну, екологічну безпеку на відповідних територіях. Детальний порядок оповіщення врегульований постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.1999 р. «Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях»¹.

Запровадження правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає здійснення комплексу заходів, як, наприклад, встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду; обмеження руху транспортних засобів і 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; встановлення обмежень чи заборони на проведення масових заходів, у тому числі у разі загострення епідеміологічної обстановки, крім заходів, заборона та проведення яких встановлюється судом; відселення людей з місць, небезпечних для їх проживання, з обов'язковим наданням їм жилих

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 7.

приміщень для постійного або тимчасового проживання; встановлення тимчасової заборони на будівництво нових і розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної екологічної ситуації або із забезпеченням життєдіяльності населення; встановлення карантину та здійснення інших обов'язкових санітарно-проти-епідемічних заходів та інші (ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»). Загальна система заходів захисту населення та територій у випадку надзвичайних ситуацій закріплена розділом II Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру». Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р. затверджено також Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру¹.

Завдання по ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків покладені насамперед на оперативно-рятувальні служби, статус яких визначений Законом України «Про аварійно-рятувальні служби»². Зокрема, розділ IV цього Закону встановлює порядок і систему дій відповідних служб по ліквідації надзвичайних ситуацій.

З метою забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, цивільного захисту населення в Україні створена і діє єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, Положення про яку затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 р.³. Відповідно до п. 2 Положення *єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру* — це центральні та місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи рад, державні підприємства, установи та організації з відповідними силами і засобами, які здійснюють нагляд за забезпеченням техногенної та природної безпеки, організують проведення роботи із запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного походження і реагування у разі їх ви-

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 44. — Ст. 1980.

² Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 4. — Ст. 25.

³ Офіційний вісник України. — 1998. — № 31.

никнення з метою захисту населення і довкілля, зменшення матеріальних втрат.

Єдина державна система складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем і має чотири рівні — загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий.

Кожний рівень єдиної державної системи має координуючі та постійні органи управління щодо розв'язання завдань у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від їх наслідків, систему повсякденного управління, сили і засоби, резерви матеріальних та фінансових ресурсів, системи зв'язку та інформаційного забезпечення.

Координуючими органами єдиної державної системи є:

1) на загальнодержавному рівні: Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, статус якої визначений в Положенні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 р.¹;

Національна рада з питань безпечної життєдіяльності населення, положення про яку затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.1993 р.

В окремих випадках для ліквідації надзвичайної ситуації та її наслідків рішенням Кабінету Міністрів України утворюється спеціальна Урядова комісія;

2) на регіональному рівні — комісії Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (наприклад, розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 29.12.2003 р. затверджене Положення про постійну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій виконавчого органу Київради);

3) на місцевому рівні — комісії районних державних адміністрацій і виконавчих органів рад з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

4) на об'єктовому рівні — комісії з питань надзвичайних ситуацій об'єкта.

Постійними органами управління з питань техногенно-екологічної безпеки, цивільної оборони та з надзвичайних ситуацій є:

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 7.

1) на загальнодержавному рівні — Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють відповідні функції в цій сфері. При цьому окремі повноваження по попередженню та ліквідації надзвичайних ситуацій покладені на велику кількість міністерств та державних комітетів — Мінприроди, Мінекономіки, МОЗ, Мінфін, МВС, Міноборони та інші. Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, поводження з радіоактивними відходами та вибуховими матеріалами промислового призначення є Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Положення про нього затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р.¹;

2) на регіональному рівні — Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, уповноважені органи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

3) на місцевому рівні — районні державні адміністрації і виконавчі органи рад, уповноважені органи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення;

4) на об'єктовому рівні — структурні підрозділи підприємств, установ та організацій або спеціально призначені особи з питань надзвичайних ситуацій.

До складу сил і засобів єдиної державної системи входять відповідні сили і засоби функціональних і територіальних підсистем, а також недержавні (добровільні) рятувальні формування, які залучаються для виконання відповідних робіт. Військові і спеціальні цивільні аварійно(пошуково)-рятувальні формування, з яких складаються зазначені сили і засоби, укомплектовуються з урахуванням необхідності проведення роботи в автономному режимі протягом не менше трьох діб і перебувають в стані

¹ Офіційний вісник України. — 2006. — № 46. — Ст. 2997.

постійної готовності. Такі сили постійної готовності згідно із законодавством можуть залучатися для термінового реагування у разі виникнення надзвичайної ситуації з повідомленням про це відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, керівників державних підприємств, установ та організацій. У виняткових випадках для ліквідації надзвичайних ситуацій залучаються спеціально підготовлені сили і засоби Міноборони України.

Контрольні запитання і завдання

1. Дайте повне, комплексне визначення зони надзвичайної екологічної ситуації на основі законодавчих понять, встановлених в Законі України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».
2. Які надзвичайні екологічні ситуації відносяться до надзвичайних ситуацій державного, регіонального, місцевого і об'єктового рівнів?
3. Які підстави оголошення певної території зоною надзвичайної екологічної ситуації? Чим вони визначені?
4. Чим характеризується правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій?
5. Розкрийте суть понять: «ідентифікація об'єкта підвищеної небезпеки», «паспортизація потенційно небезпечного об'єкта», «декларація безпеки об'єкта підвищеної небезпеки».
6. Яка загальна державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру діє в Україні?
7. Які основні функції Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи щодо реагування на надзвичайні екологічні ситуації?
8. Дайте короткий порівняльний аналіз правового режиму зон відчуження; безумовного (обов'язкового) відселення; гарантованого добровільного відселення; посиленого радіоекологічного контролю, встановлених на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Перелік основних законів та інших нормативно-правових актів до відповідних розділів посібника

Розділ 1. Екологічне право як галузь права: загальна характеристика

1. Конституція України.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р.
3. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р.

Розділ 2. Екологічні права та обов'язки громадян України

1. Конституція України.
2. Конвенція про доступ до інформації і участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: прийнята в рамках Ради Європи 25.06.1998 р. (м. Орхус, Данія).
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р.
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р.
5. Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля: постанова Верховної Ради України від 04.11.2004 р.
6. Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища: наказ Мінприроди України від 01.11.2005 р., зареєстрований в Мін'юсті України 15.12.2005 р.
7. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: наказ Мінприроди України від 18.12.2003 р., зареєстрований в Мін'юсті України 04.02.2004 р.
8. Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації: наказ Мінприроди України від 18.12.2003 р., зареєстрований в Мін'юсті України 04.02.2004 р.

Розділ 3. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси

Розділ 4. Право природокористування

1. Конституція України.
2. Цивільний кодекс України.

3. Земельний кодекс України.
4. Кодекс України про надра.
5. Лісовий кодекс України.
6. Водний кодекс України.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р.
8. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 21.06.2001 р.
9. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 10.06.1992 р.
10. Про тваринний світ України: Закон України від 13.12.2001 р.
11. Про екологічну мережу України: Закон України від 24.06.2004 р.
12. Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999 р.

Розділ 5. Правові засади управління в галузі охорони довкілля

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р.
2. Про екологічний аудит: Закон України від 24.06.2004 р.
3. Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища: постанова Верховної Ради України від 29.10.1992 р.
4. Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Указ Президента України від 27.12.2005 р.
5. Про Положення про Державний комітет лісового господарства України: Указ Президента України від 14.08.2000 р.
6. Про Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р.
7. Про Положення про Державний комітет України по водному господарству: Указ Президента України від 14.07.2000 р.
8. Про затвердження Положення про Державний комітет рибного господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 р.
9. Про затвердження Положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 р.
10. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань моніторингу довкілля: постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р.
11. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію: постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р. в редакції постанови від 16.06.2004 р.
12. Про затвердження Положення про Державну систему моніторингу довкілля: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р.
13. Про затвердження Положення про регіональні кадастри природних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р.

14. Про затвердження Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в містах Києві та Севастополі: наказ Мінприроди України від 19.12.2006 р., зареєстрований в Мін'юсті України 13.02.2007 р.
15. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: наказ Мінекоресурсів України від 27.02.2002 р., зареєстрований в Мін'юсті України 20.03.2002 р.
16. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: наказ Мінприроди України від 18.12.2003 р. зареєстрований в Мін'юсті України 04.02.2004 р.

Розділ 6. Правове регулювання екологічної експертизи

1. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р.
2. Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р.
3. Про порядок передачі документації на державну екологічну експертизу: постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.1995 р.
4. Про порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх комплексної державної експертизи: постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 р.

Розділ 7. Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р.
2. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення: постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р.
3. Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору: постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 р.
4. Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища: постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.1998 р. в редакції постанови від 07.04.2006 р.
5. Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру: постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 р.

**Розділ 8. Юридична відповідальність за порушення
еколого-правових норм**

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р.
2. Кримінальний кодекс України.
3. Кодекс про адміністративні правопорушення України.
4. Цивільний кодекс України.
5. Кодекс законів про працю України.
6. Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення: Закон України від 13.12.2001 р.
7. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля: постанова Пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004 р.
8. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища: роз'яснення Вищого Арбітражного суду України від 27.06.2001 р.

**Розділ 9. Правовий режим використання
та охорони земель**

1. Земельний кодекс України.
2. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р.
3. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р.
4. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р.
5. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: Закон України від 01.07.2004 р.
6. Про Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р.
7. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель: постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р.
8. Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам: постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 р.
9. Про розміри і Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню: постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р.
10. Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 р.
11. Про порядок ведення державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.1993 р.

12. Про затвердження Положення про моніторинг земель: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р.
13. Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення: наказ Мінагрополітики України від 26.02.2004 р., зареєстрований в Мін'юсті України 29.03.2004 р.
14. Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: наказ Мінекобезпеки від 27.10.1997 р., зареєстрований в Мін'юсті України 05.05.1998 р. в редакції наказу Мінприроди України від 04.04.2007 р.
15. Про затвердження Порядку видачі дозволів та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок: наказ Держкомзему України від 04.01.2005 р., зареєстрований в Мін'юсті України 20.01.2005 р.
16. Про Порядок консервації земель: наказ Держкомзему України від 17.10.2002 р., зареєстрований в Мін'юсті України 14.02.2003 р.

Розділ 10. Правовий режим використання та охорони надр

1. Кодекс України про надра.
2. Гірничий закон України від 06.10.1999 р.
3. Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Указ Президента України від 27.12.2005 р.
4. Про затвердження Положення про Державну геологічну службу: постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2005 р.
5. Про затвердження Положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 р.
6. Про затвердження Положення про Державну комісію України по запасах корисних копалин: постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2000 р.
7. Про затвердження Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.1994 р.
8. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення: постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 р.
9. Про Державний фонд родовищ корисних копалин: постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.1993 р.
10. Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів: постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р.
11. Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду: постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.1995 р.

12. Про затвердження Порядку державного обліку родовищ запасів і проявів корисних копалин: постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.1995 р.
13. Про затвердження Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення: постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.1995 р.
14. Про надання спеціальних дозволів на користування ділянками надр з метою геологічного вивчення та видобування стратегічно важливих корисних копалин: постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 р.
15. Про затвердження Положення про порядок установа квот на видобуток окремих видів корисних копалин: постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.1994 р.
16. Про затвердження Порядку справляння платежів за користування для видобування корисних копалин: постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 р.

Розділ 11. Правовий режим використання та охорони вод

1. Водний кодекс України.
2. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10.01.2002 р.
3. Про загальнодержавну програму розвитку водного господарства: Закон України від 17.01.2002 р.
4. Про Положення про Державний комітет України по водному господарству: Указ Президента України від 14.07.2000 р.
5. Про затвердження порядку розроблення та затвердження нормативів питного водопостачання: постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р.
6. Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1996 р.
7. Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1999 р.
8. Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення: постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р.
9. Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних та внутрішніх морських вод України: постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.1995 р.
10. Про затвердження Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р.

11. Про затвердження Порядку відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування: постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.1996 р.
12. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод: постанова Кабінету Міністрів України від 20.07.1996р.
13. Про затвердження Порядку ведення державного водного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.1996 р.
14. Про затвердження Порядку користування землями водного фонду: постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 р.
15. Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них: постанова Кабінету Міністрів України від 08.05.1996 р.
16. Про затвердження Порядку складання паспортів річок і Порядку установа берегових смуг водних шляхів та користування ними: постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р.
17. Про правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів: постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.1998 р.
18. Про затвердження Переліку річок та водойм, що віднесені до водних об'єктів місцевого значення: наказ Держкомводгоспу від 03.06.1997 р., зареєстрований в Мін'юсті України 06.01.1998 р.
19. Положення про здійснення органами Держводгоспу України контролю за раціональним використанням, охороною та відтворенням водних ресурсів: наказ Держводгоспу України від 29.01.2001 р., зареєстрований в Мін'юсті України 09.02.2001 р.
20. Про затвердження «Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону і раціональне використання водних ресурсів»: наказ Мінекобезпеки від 18.05.1995 р., зареєстрований в Мін'юсті України 01.06.1995 р.
21. Про затвердження Методики 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: наказ Держкомводгоспу від 29.12.2001р., зареєстрований в Мін'юсті України 18.01.2002 р.

**Розділ 12. Правовий режим використання
і охорони лісів та інших об'єктів
рослинного світу**

1. Лісовий кодекс України.
2. Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону: Закон України від 10.02.2000 р.

3. Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999 р.
4. Про Червону книгу України: Закон України від 07.02.2002 р.
5. Про Положення про Державний комітет лісового господарства України: Указ Президента від 14.08.2000 р.
6. Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів: постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р.
7. Про затвердження Порядку ведення державного обліку і кадастру рослинного світу: постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 р.
8. Про затвердження Санітарних правил в лісах України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р.
9. Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок: постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 р.
10. Про затвердження Правил рубок головного користування в лісах України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р.
11. Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству: постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.1996 р.
12. Розміри компенсації за добування (збирання) та шкоду, заподіяну видам тварин і рослин, занесеним до Червоної книги України: постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.1993 р.
13. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р.
14. Про затвердження Правил заготівлі живиці в лісах України: постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1996 р.
15. Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів: постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р.
16. Про затвердження Правил відтворення лісів: постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 р.
17. Про затвердження Порядку заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України: постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.1996 р.
18. Про затвердження Положення про Зелену книгу України: постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р.
19. Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України: наказ Держкомлісгоспу України від 27.12.2004 р., зареєстрований в Мін'юсті України 24.03.2005 р.
20. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: наказ Мінбуду України від 10.04.2006 р., зареєстрований в Мін'юсті України 27.07.2006 р.

Розділ 13. Правовий режим використання та охорони тваринного світу

1. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 р.

2. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22.02.2000 р.
3. Про Червону книгу України: Закон України від 07.02.2002 р.
4. Про Положення про Державний комітет лісового господарства України: указ Президента України від 14.08.2000 р.
5. Про затвердження Положення про Державний комітет рибного господарства України: постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 р.
6. Про затвердження Положення про порядок ведення державного кадастру тваринного світу: постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.1994 р.
7. Про затвердження Тимчасового порядку ведення рибного господарства і рибальства: постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.1996 р.
8. Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 р.
9. Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів риб та інших об'єктів водного промислу: постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.1998 р.
10. Про розміри компенсації та добування (збирання) та шкоду, заподіяну видам тварин і рослин, занесеним до Червоної книги України: постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.1993 р.
11. Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.04.1998 р.
12. Про затвердження Положення про Державну інспекцію охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства: наказ Мінагрополітики України від 12.05.2005 р., зареєстрований в Мін'юсті України 25.05.2005 р.
13. Про затвердження Такс для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства у галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України): наказ Держкомлісгоспу України і Мінприроди України від 18.07.2007 р., зареєстрований в Мін'юсті України 02.08.2007 р.
14. Про затвердження Методики розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища: наказ Мінекобезпеки України від 18.05.1995 р., зареєстрований в Мін'юсті України 26.05.1995 р.
15. Про затвердження Методики розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушень правил рибальства та охо-

- рони водних живих ресурсів: наказ Мінагрополітики України і Мінприроди України від 12.07.2004 р., зареєстрований в Мін'юсті України 12.11.2004 р.
16. Про затвердження Правил любительського і спортивного рибальства та Інструкції про порядок обчислення та внесення платежів за спеціальне використання водних живих ресурсів при здійсненні любительського і спортивного рибальства: наказ Держкомрибгоспу України від 15.02.1999 р., зареєстрований в Мін'юсті України 28.04.1999 р.
 17. Про затвердження Правил промислового рибальства в рибогосподарських водних об'єктах України: наказ Держкомрибгоспу України від 18.03.1999 р., зареєстрований в Мін'юсті України 25.05.1999 р.
 18. Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони: наказ Мінагрополітики України від 09.10.2002 р., зареєстрований в Мін'юсті України 24.10.2002 р.
 19. Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів: наказ Держкомлісгоспу України від 01.03.2002 р., зареєстрований в Мін'юсті України 22.03.2002 р.

Розділ 14. Правовий режим охорони атмосферного повітря

1. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 21.06.2001 р.
2. Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря: постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 р.
3. Про порядок розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р.
4. Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р.
5. Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р.
6. Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р.
7. Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосфер-

не повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян — підприємців, які отримали такі дозволи: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р.

8. Про затвердження Порядку видачі дозволів на експлуатацію устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря, проведення оплати цих робіт та обліку підприємств, установ, організацій і громадян — підприємців, які отримали такі дозволи: постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р.
9. Про Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р.
10. Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря: постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р.
11. Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів: наказ МОЗ України від 19.06.1996р., зареєстрований в Мін'юсті України 24.07.1996 р.
12. Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі внаслідок наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря: наказ Мінекобезпеки України від 18.05.1995 р., зареєстрований в Мін'юсті України 29.05.1995 р.
13. Про затвердження Державних санітарних правил охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами): наказ МОЗ України від 09.07.1997 р.

Розділ 15. Правовий режим екологічної мережі України

1. Про екологічну мережу України: Закон України від 24.06.2004 р.
2. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки: Закон України від 21.09.2000 р.
3. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р.
4. Про Червону книгу України: Закон України від 07.02.2002 р.
5. Про курорти : Закон України від 05.10.2000 р.
6. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 р.
7. Про Державну службу заповідної справи: постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 р.
8. Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2000 р.

9. Про затвердження Загального положення про санаторно-курортний заклад: постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2001 р.
10. Про утворення Координаційної ради з питань формування національної екологічної мережі: постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2001 р.
11. Про затвердження Порядку надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення: постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р.
12. Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення: постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.1995 р.
13. Про затвердження Положення про Зелену книгу України: постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р.
14. Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2001 р.
15. Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.04.1998 р.
16. Про затвердження Інструкції про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: наказ Мінприроди України від 16.02.2005 р., зареєстрований в Мін'юсті України 11.03.2005 р.
17. Про затвердження Положень про Проекти організації територій установ природно-заповідного фонду України: наказ Мінприроди України від 06.07.2005 р., зареєстрований в Мін'юсті України 29.07.2005 р.
18. Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів: наказ МОЗ України від 19.06.1996 р., зареєстрований в Мін'юсті України 24.07.1996 р.
19. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: наказ Мінбуду України від 10.04.2006 р., зареєстрований в Мін'юсті України 27.07.2006 р.

Розділ 16. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій

1. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2002 р.
2. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18.01.2001 р.
3. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Закон України від 08.06.2000 р.
4. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 р.

5. Про аварійно-рятувальні служби: Закон України від 14.12.1999 р.
6. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24.06.2004 р.
7. Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р.
8. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 р.
9. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 р.
10. Про створення Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення: постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.1993 р.
11. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2001 р.
12. Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 р.
13. Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів: наказ МНС України в редакції від 16.08.2005 р., зареєстрований в Мін'юсті України 01.09.2005 р.
14. Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів: наказ МНС України від 06.11.2003 р., зареєстрований в Мін'юсті України 26.12.2003 р.

Рекомендована література

1. *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. Загальна частина. — К., 1996.
2. *Андрейцев В. І.* Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. — К., 2002.
3. *Балюк Г. І.* Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частина): Навч. посібник. — К., 2006.
4. *Балюк Г. І.* Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні: Монографія. — К., 1997.
5. *Бобкова А. Г.* Правовое обеспечение рекреационной деятельности. — Донецк, 2000.
6. *Бринчук М. М.* Правовая охрана атмосферного воздуха. — М., 1986.
7. *Бринчук М. М.* Экологическое право: Учебник. — М., 2004.
8. *Гавериш С. Б.* Кримінально-правова охорона довкілля в Україні: Проблеми теорії застосування і розвитку кримінального законодавства. — К., 2002.
9. *Гетьман А. П.* Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. — Х., 1994.
10. *Голыченков А. К.* Экологический контроль: теория и практика правового обеспечения. — М., 1991.
11. *Дубовик О. Л., Кремер Л., Любе-Вольфф Г.* Экологическое право: Учебник / Отв. ред. О. Л. Дубовик. — М., 2005.
12. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005.
13. Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків, 2005.
14. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. / За ред. В. І. Андрейцева. — К., 2001.
15. *Ерофеев Б. В.* Экологическое право России: Учебник. — М., 2008.
16. Земельне право України: Підручник / За ред. М. В. Шульги. — К., 2004.
17. *Колбасов О. С.* Экология: политика и право. — М., 1976.
18. *Комарницький В. М.* Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: Монографія. — Луганськ, 2002.
19. *Костицький В. В.* Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). — К., 2003.
20. *Кравченко С. М., Андрусевич А. О., Бонайн Дж. Е.* Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. — Львів, 2002.

21. *Кравченко С. Н.* Материальная ответственность в системе охраны природы. — К., 1981.
22. *Крассов О. И.* Экологическое право: Учебник. — М., 2003.
23. *Мальшева Н. Р.* Гармонизация экологического законодательства в Европе. — К., 1996.
24. *Микиевич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О.* Європейське право навколишнього середовища. — Львів, 2004.
25. *Попов В. В.* Экологическое право России: Учебник. — М., 1995.
26. *Попов В. К.* Право природопользования: юридическая форма обеспечения реализации экологических интересов. — Х., 1995.
27. Природноресурсове право України: Навч. посібник / За ред. І. І. Каракаша. — К., 2005.
28. *Шемшученко Ю. С.* Международно-правовая охрана окружающей среды. — К., 1991.
29. *Шемшученко Ю. С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. — К., 1976.
30. *Шемшученко Ю. С.* Правовые проблемы экологии. — К., 1989.
31. *Шемшученко Ю. С., Мутян В. Л., Розовский Б. Г.* Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. — К., 1976.
32. *Шульга М. В.* Актуальные проблемы земельных отношений в современных условиях. — Х., 1998.
33. Экологическое право: Учебник для вузов / С. А. Боголюбов. — М., 2007.
34. Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. И. И. Каракаша. — Одесса, 2001.

Алфавітно-предметний показчик

Атмосферне повітря 260

Берегова смуга 202

Біосферні заповідники 293

Ботанічні сади 298

Видобування корисних копалин 167

Висновок державної екологічної експертизи 112

Відомчий екологічний контроль 98

Відтворення лісів 226

Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва 159

Відшкодування збитків власникам земель і землекористувачам 158

Води 183

Води підземні 184

Води поверхневі 184

Водний об'єкт 184

Водний фонд України 184

Водні об'єкти загальнодержавного значення 185

Водні об'єкти місцевого значення 185

Водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних 188

Водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення 308

Водоохоронна зона 201

Вторинне водокористування 190

Геологічна інформація 176

Геологічне вивчення надр 167

Гірничий відвід 170

Громадська екологічна експертиза 109

Громадський екологічний контроль 98

Ґрунт 148

Деградовані землі 156

Декларація безпеки об'єкта підвищеної небезпеки 322

Дендрологічні парки 299

Державна екологічна експертиза 109

Державна експертиза та оцінка запасів корисних копалин 176

Державний водний кадастр 195

Державний геологічний контроль 177

- Державний гірничий нагляд 177
Державний екологічний контроль 96
Державний земельний кадастр 151
Державний кадастр об'єктів та територій природно-заповідного фонду 92
Державний кадастр природних лікувальних ресурсів 92
Державний кадастр рослинного світу 94
Державний кадастр тваринного світу 247
Державний лісовий кадастр 221
Державний облік родовищ корисних копалин 175
Державний фонд охорони довкілля 122
Джерела екологічного права 34
Довкілля 27
- Е**кологічна експертиза 108
Екологічна інформація 50
Екологічна мережа 281
Екологічне планування 88
Екологічне право 22
Екологічне правопорушення 132
Екологічне прогнозування 88
Екологічне програмування 88
Екологічне страхування 124
Екологічний аудит 89
Екологічний контроль 96
Екологічний моніторинг 89
Екологічні відносини 18
Екологічні обов'язки 43
Екологічні права 42
Економічний механізм забезпечення охорони довкілля 118
- Є**дина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру 326
- З**агальне використання лісових ресурсів 214
Загальне використання об'єктів тваринного світу 239
Загальне водокористування 191
Загальне природокористування 73
Заказники 257
Запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій 321
Заповідні урочища 298
Захист лісів 227
Збір за забруднення навколишнього природного середовища 122
Збір за спеціальне використання природних ресурсів 119
Зелена книга України 225

- Земельна ділянка 148
Земельна лісова ділянка 207
Землеустрій 149
Земля 142
Зміст відносин природокористування 74
Зона санітарної охорони 202
Зоологічні парки 299
- І**дентифікація об'єктів підвищеної небезпеки 322
Інформування про стан довкілля 103
- К**адастри природних ресурсів 90
Категорії земель 144
Категорії лісів 209
Консервація земель 152
Корисні копалини 163
Корисні копалини загальнодержавного значення 164
Корисні копалини місцевого значення 164
Користування водними об'єктами на умовах оренди 190
Курорт 301
Курортна зона 302
- Л**іквідація наслідків надзвичайної ситуації 320
Лікувально-оздоровча зона 302
Ліміти в галузі використання вод 196
Ліміти використання лісових ресурсів 223
Ліміти використання об'єктів тваринного світу 247
Лімітування в галузі охорони і використання довкілля 102
Ліс 207
Лісова ділянка 207
Лісовий квиток 219
Лісові ресурси 209
Лісовий фонд України 208
Лісовпорядкування 221
Лісорубний квиток (ордер) 219
Ліцензування в галузі охорони і використання довкілля 101
Любительське і спортивне рибальство 239
- М**алопродуктивні землі 157
Методи правового регулювання екологічного права 21
Мисливство 240
Моніторинг в галузі охорони атмосферного повітря 274
Моніторинг вод 195
Моніторинг ґрунтів 152
Моніторинг земель 152
Моніторинг потенційно небезпечних об'єктів 324

- Н**авколишнє природне середовище 27
Надзвичайна екологічна ситуація 315
Надра 162
Національні природні парки 295
Нормативи в галузі охорони атмосферного повітря 264
Нормативи в галузі охорони і використання вод 198
Нормативи екологічної безпеки 95
Нормування в галузі охорони довкілля 94
- Об'**єкти екологічного права 25
Об'єкти тваринного світу 234
Облік шкідливих впливів на атмосферне повітря 273
Округ санітарної охорони курорту 304
Охорона атмосферного повітря 268
Охорона ґрунтів 156
Охорона земель 153
Охорона лісів 227
Охорона рослинного світу 224
Охорона тваринного світу 252
- Пам'**ятки природи 298
Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва 299
Паспортизація об'єктів підвищеної небезпеки 322
Первинне водокористування 190
Підстави виникнення відносин природокористування 74
Підстави припинення відносин природокористування 75
Полювання 241
Порушені землі 157
Право використання об'єктів тваринного світу 237
Право власності на ліси 62
Право власності на природні об'єкти та їх ресурси 58
Право водокористування 185
Право доступу до екологічної інформації 49
Право користування лісами 212
Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля 46
Право природокористування 68
Правова охорона вод 200
Правова охорона надр 178
Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації 319
Прибережна захисна смуга 201
Принципи екологічного права 30
Принципи права природокористування 70
Принципи управління в галузі охорони довкілля 79
Природний об'єкт 28
Природний ресурс 29

- Природні заповідники 293
Природно-заповідний фонд України 284
Промислове рибальство 242
Просторово-територіальний устрій природних об'єктів 100
- Р**
Радіоактивно забруднені землі 310
Регіональні кадастри природних ресурсів 92
Регіональні ландшафтні парки 296
Рекреаційні зони 305
Рекультивация земель 157
Рибальство 242
Рослинний світ 210
- С**
Система екологічного права 23
Смуга відведення 202
Спеціальне використання лісових ресурсів 215
Спеціальне використання об'єктів тваринного світу 240
Спеціальне водокористування 191
Спеціальне природокористування 73
Стандартизація в галузі охорони і використання довкілля 94
- Т**
Такса розрахунку розміру відшкодування 137
Техногенно забруднені землі 157
- У**
Управління в галузі охорони довкілля 78
- Ф**
Форми взаємодії суспільства і природи 12
Форми охорони природи 13
Форми участі громадськості в управлінні охороною довкілля 104
Функції управління в галузі охорони довкілля 86
- Ч**
Червона книга України 253
- Ю**
Юридична відповідальність за земельні правопорушення 159
Юридична відповідальність за екологічні правопорушення 127
Юридична відповідальність за порушення вимог охорони атмосферного повітря 276
Юридична відповідальність за порушення водного законодавства 203
Юридична відповідальність за порушення законодавства про надра 179
Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ і лісового законодавства 228
Юридична відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ 254
Юридична відповідальність за порушення режиму природно-заповідного фонду 292

Навчальне видання

Надія Романівна КОБЕЦЬКА

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Навчальний посібник

2-ге видання,
перероблене і доповнене

Шеф-редактор
В. С. Ковальський,
кандидат юридичних наук

Юрінком Інтер — редакція
наукової та навчальної літератури

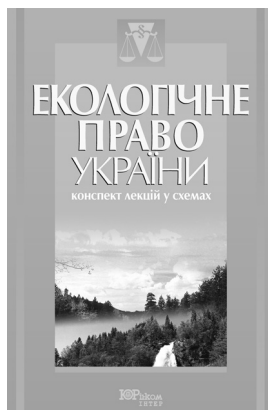
Відповідальна за випуск *Т. М. Виноградова*
Редактор *А. І. Осауленко*
Комп'ютерна верстка *В. Ю. Романенка*
Художнє оформлення *М. П. Черненка*

З питань придбання літератури звертатися
до видавництва «Юрінком Інтер» за адресою:
04209, Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 316, тел. 411-64-03, 411-69-08

Підписано до друку 02.09.2008. Формат 84×108^{1/32}.
Папір офсетний № 1. Гарнітура Петербург. Умовн. друк. арк. 18,48.
Обл.-вид. арк. 17,5. Наклад 1500 прим. Зам. № .
Ціна договірна.

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним
центром СП «Юрінком Інтер»
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції – серія ДК № 19 від 20.03.2000)
Віддруковано в ЗАТ «Віпол», 03151, м. Київ, вул. Волинська, 60
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції – серія ДК № 752 від 27.12.2001)

Видавництво правничої літератури "Юрінком Інтер" пропонує:



Екологічне право України: конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини) : навч. посіб. / Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 192 с.

У наочній формі викладено основні теми навчального курсу "Екологічне право України" для юридичних вузів. Користуючись посібником, студенти зможуть у стислі строки систематизувати і конкретизувати знання, набуті в процесі вивчення зазначеної дисципліни. Видання містить основні поняття курсу, їх ознаки та особливості й стане у пригоді при підготовці до складання іспитів.

Для студентів юридичних факультетів вузів і факультетів неюридичного профілю при вивченні курсу "Основи екологічного права".



Земельний кодекс України з постатейними матеріалами: зб. нормат. актів / Уклад. : Д. В. Ковальський, Л. О. Панькова. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 416 с.

Книга містить ґрунтовне систематизоване зібрання законодавства про землю. Наводиться Земельний кодекс України, до якого додаються законодавчі акти, що регулюють земельні правовідносини: кодекси та закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України.

Розрахована на юристів, студентів, аспірантів, усіх, хто цікавиться земельним законодавством.

З питань придбання звертайтеся:

04209, м. Київ-209, Героїв Дніпра, 31-б

Тел./факс 413-81-44, тел. 411-69-08,

тел. відділу реалізації 411-64-03; тел./факс магазину 412-36-18

e-mail: sales@yurincom.kiev.ua

<http://www.yurincom.com>

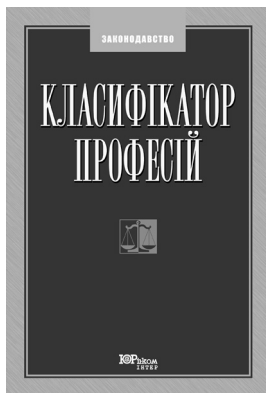
Видавництво правничої літератури "Юрінком Інтер" пропонує:



**Кодекс законів про працю України з по-
статейними матеріалами** / Уклад. : В. С. Ко-
вальський, Л. П. Ляшко. — К. : Юрінком Інтер, 2006.
— 1200 с.

Книга містить ґрунтовне систематизоване зіб-
рання законодавства про працю. Наводиться Ко-
декс законів про працю України, до якого додаєть-
ся основний масив законодавчих актів, що регулю-
ють трудові правовідносини, а саме: закони Украї-
ни, укази Президента України, постанови Кабінету
Міністрів України, велика кількість нормативних
актів міністерств і відомств.

Може бути корисна керівникам підприємств,
установ, організацій, працівникам кадрових та
юридичних служб, профспілок, судів і правоохо-
ронних органів, а також науковцям, викладачам та
студентам.



Класифікатор професій. — К. : Юрінком Ін-
тер, 2006. — 544 с.

Класифікатор професій є складовою частиною
державної системи класифікації та кодування тех-
ніко-економічної та соціальної інформації. Його
створено на виконання Державної програми пере-
ходу на міжнародну систему обліку і статистики та
Концепції побудови національної статистики Украї-
ни. Класифікатор професій містить розділи: класи-
фікація професій, показчик професійних назв

робіт за кодами професій, абетковий показчик професійних назв робіт. Класи-
фікатор професій (ДК 0003:2005) набув чинності з 1 квітня 2006 року.

З питань придбання звертайтеся:

04209, м. Київ-209, Героїв Дніпра, 31-б

Тел./факс 413-81-44, тел. 411-69-08,

тел. відділу реалізації 411-64-03; тел./факс магазину 412-36-18

e-mail: sales@yurincom.kiev.ua

<http://www.yurincom.kiev.ua>
