

# **ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО УКРАЇНИ**

**Особлива та Спеціальна частини**

УДК 349.6 (072)  
ББК 67.407 екол  
К78

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного університету біоресурсів і природокористування України,  
протокол № 10 від 26 квітня 2023 року.*

#### **Рецензенти:**

**Малишева Н.Р.**, докторка юридичних наук, професорка, академік НАПрН України, завідувачка відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

**Кобецька Н.Р.**, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету ім. Василя Стефаника

**Піддубний О.Ю.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України

ISBN 978-617-8102-99-9

**Екологічне право України. Спеціальна та Особлива частини: підручник /**  
Краснова М.В., Краснова Ю.А. – Київ: НУБіП України. 278 с.

Навчальне видання побудовано відповідно до концептуальних засад викладання екологічного права і спрямований на висвітлення положень трьох основних підрозділів особливої частини екологічного права – природоресурсного, природоохоронного та антропоохоронного права, а також двох підрозділів спеціальної частини екологічного права – міжнародного екологічного права та екологічного права ЄС, які відповідають системі екологічного законодавства, що розвивається в Україні, а також на міжнародному та європейському рівнях.

Розраховано на студентів, аспірантів, викладачів юридичних, екологічних та управлінських спеціальностей вищих навчальних закладів, а також для широкого загалу читачів, які цікавляться проблемами екологічного права і законодавства.

© Краснова М.В., 2023  
© Краснова Ю.А., 2023

## ЗМІСТ

Вступ .....	7
-------------	---

### ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

#### ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

##### **Розділ 8. Правовий режим використання та охорони земель**

8.1. Земля як об'єкт еколого-правових відносин .....	9
8.2. Право землекористування та його види .....	11
8.3. Особливості управління і контролю в галузі використання та охорони земель .....	18
8.4. Правова охорона земель .....	22
8.5. Юридична відповідальність за порушення вимог земельного законодавства .....	28

##### **Розділ 9. Правовий режим використання та охорони надр**

9.1. Надра як об'єкт правового регулювання використання та охорони .....	33
9.2. Право надкористування та його види .....	35
9.3. Особливості управління в галузі використання і охорони надр .....	39
9.4. Правова охорона надр .....	49
9.5. Відповідальність за порушення законодавства про надра .....	51

##### **Розділ 10. Правовий режим використання, відтворення та охорони вод**

10.1. Води як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони .....	53
10.2. Право водокористування та його види .....	56
10.3. Особливості управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони вод .....	61
10.4. Правова охорона вод .....	67
10.5. Юридична відповідальність за порушення вимог водного законодавства .....	68

##### **Розділ 11. Правовий режим використання, відтворення та охорони лісів**

11.1. Ліси як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони .....	71
11.2. Право лісокористування та його види .....	75
11.3. Особливості управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони лісів .....	81
11.4. Правова охорона, захист і відтворення лісів .....	86

11.5. Юридична відповідальність за порушення вимог лісового законодавства.....	87
--	----

## **Розділ 12. Правовий режим використання, відтворення та охорони рослинного світу**

12.1. Рослинний світ як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони.....	91
12.2. Право використання рослинного світу та його види.....	92
12.3. Правові засади управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони рослинного світу .....	94
12.4. Правова охорона і відтворення рослинного світу .....	96
12.5. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ .....	100

## **Розділ 13. Правовий режим використання, відтворення та охорони об'єктів тваринного світу**

13.1. Тваринний світ як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони.....	103
13.2. Право використання тваринного світу та його види.....	106
13.3. Правові засади управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони тваринного світу .....	113
13.4. Правова охорона тваринного світу.....	115
13.5. Юридична відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ .....	116

## **Розділ 14. Правовий режим використання та охорони атмосферного повітря**

14.1. Атмосферне повітря як об'єкт правового регулювання використання та охорони.....	120
14.2. Державне регулювання використання та охорони атмосферного повітря .....	121
14.3. Правова охорона атмосферного повітря.....	131
14.4. Відповідальність за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря .....	136

## **ПРИРОДООХОРОННЕ ПРАВО**

## **Розділ 15. Правовий режим використання та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду**

15.1. Поняття та юридичні ознаки природно-заповідного фонду, його місце в системі природоохоронного права .....	138
15.2. Види об'єктів та територій природно-заповідного фонду.....	142
15.3. Правові засади використання та охорони природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду .....	144

15.4. Правова організація формування та розвитку природно-заповідного фонду .....	152
15.5. Правові режими використання та охорони окремих територій та об'єктів природно-заповідного фонду .....	160
15.6. Особливості юридичної відповідальності за порушення режиму використання та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду .....	165

## **Розділ 16. Правовий режим рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон (територій, ресурсів) та курортів**

16.1. Поняття, юридичні ознаки та види рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів та їх природних ресурсів .....	169
16.2. Правова організація формування та функціонування рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів та їх природних ресурсів .....	173
16.3. Право використання природних лікувальних ресурсів та факторів .....	177
16.4. Особливості правових режимів рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів та їх природних ресурсів .....	179
16.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про рекреаційні, лікувально-оздоровчі зони, курорти та їх природні ресурси .....	183

## **Розділ 17. Правовий режим використання та охорони виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України**

17.1. Виключна (морська) економічна зона та континентальний шельф як об'єкти правової охорони та використання .....	185
17.2. Правове регулювання використання та охорони природних багатств виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу .....	187
17.3. Особливості здійснення державного управління і контролю в межах виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу .....	190
17.4. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону та континентальний шельф .....	192

## **Розділ 18. Правове забезпечення екологічної безпеки**

18.1. Поняття екологічної безпеки як правової категорії .....	195
18.2. Правовідносини у сфері правового забезпечення екологічної безпеки .....	199
18.3. Механізм правового забезпечення екологічної безпеки .....	208
18.4. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій .....	213

# СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА

## **Розділ 19. Міжнародне екологічне право**

19.1. Поняття міжнародного екологічного права .....	218
19.2. Основні етапи становлення та розвитку міжнародного екологічного права .....	221
19.3. Поняття та види принципів міжнародного екологічного права.....	224
19.4. Джерела міжнародного екологічного права.....	227
19.5. Інституційна система екологічного управління на міжнародному рівні .....	233

## **Розділ 20. Екологічне право ЄС**

20.1. Поняття та предмет екологічного права ЄС.....	248
20.2. Основні етапи становлення та розвитку екологічного права ЄС....	250
20.3. Поняття та види принципів екологічного права ЄС.....	257
20.4. Джерела екологічного права ЄС.....	260
20.5. Інституційна система екологічного управління на європейському рівні .....	268

*Присвячується світлій пам'яті відомої  
української вченої-правниці, вчительки, наставника,  
берегині еколого-правової науки та  
концепту Природи в сучасному праві,  
патріотки своєї країни та прекрасної людини –  
професорки Марії Василівни Краснової*

*(1955-2022)*

## ВСТУП

Навчальний підручник «Екологічне право України. Особлива та Спеціальна частина» є продовженням виданого у 2021 році підручнику «Екологічне право України. Загальна частина», який є результатом непростої, тривалої, клопіткої роботи авторського колективу, який ставив за мету висвітлити навчальний матеріал з урахуванням найсучасніших змін в екологічному законодавстві, які тривають і донині.

Викладення навчального матеріалу здійснювалося шляхом послідовного правового аналізу підгалузей екологічного права Особливої частини, а саме: природоресурсної, природоохоронної та антропоохоронної (право екологічної безпеки) складової. В той-же час слід наголосити, що в структурі зазначеного підручника викладена лише одна тема, присвячена Праву екологічної безпеки. Це обумовлено тим, що одним із авторів зазначеної роботи вже видано навчальний посібник з Права екологічної безпеки, присвячений Загальній його частині і наразі паралельно готується його Особлива частина.

Основною метою цього навчального видання є надання необхідних відомостей для засвоєння матеріалів з Особливої та Спеціальної частини навчальної дисципліни «Екологічне право» - підготовки до семінарських і практичних занять, складання іспиту і т. ін.

За структурою підручник складається з 13 розділів, які присвячені правовим режимам використання та охорони: земель, надр, вод, лісів, рослинного та тваринного світу, атмосферного повітря, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та курортів, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу; правовому забезпеченню екологічної безпеки, а також особливостям міжнародного екологічного права та екологічного права ЄС. Кожний розділ закінчується запитаннями для самоконтролю та списком рекомендованої літератури.

Автори сподіваються, що це видання буде корисним для всіх, хто вивчає та практикує в еколого-правовій сфері і будуть вдячні за відгуки і побажання щодо змісту цієї праці.

Висловлюємо щиру подяку **Малишевій Наталії Рафаелівні**, докторці юридичних наук, професорці, академіку НАПрН України, завідувачці відділу

проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, **Кобецькій Надії Романівні**, докторці юридичних наук, професорці, професорці кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету ім. Василя Стефаника та **Піддубному Олексію Юрійовичу**, доктору юридичних наук, професору, завідувачу кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України за позитивні рецензії до цього навчального видання.



# ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

## ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

### Розділ 8.

#### Правовий режим використання та охорони земель

- 8.1. Земля як об'єкт еколого-правових відносин
- 8.2. Право землекористування та його види
- 8.3. Особливості управління і контролю в галузі використання та охорони земель
- 8.4. Правова охорона земель
- 8.5. Юридична відповідальність за порушення вимог земельного законодавства

#### 8.1. Земля як об'єкт правового регулювання використання, відновлення та охорони

Поняття «земля» широке і багатогранне, тому розглядається як:

- третя від Сонця планета Сонячної системи, домівка людства;
- родючий верхній шар літосфери;
- природний ресурс;
- національне багатство;
- джерело матеріальних благ;
- територіальний базис для розміщення споруд і комунікацій;
- основа життєдіяльності людини;
- об'єкт управління;
- об'єкт правовідносин;
- особливий товар.

Як об'єктивно існуючий природний об'єкт земля виконує *екологічну і ресурсну функцію*. Як місце і умова життя людини – *соціальну функцію*. Як територія держави – *просторово-політичну функцію*. Як об'єкт господарювання – *економічну функцію*.

Саме поняття землі визначається у ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19 серпня 2003 року, відповідно до якої *земля* – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею.

**Як природний ресурс** земля може використовуватися як просторово-операційне підґрунтя для розміщення різних об'єктів, а також вміщує ґрунти, що можуть використовуватися як засіб сільськогосподарського виробництва.

Земля – це природний ресурс, природна земна поверхня: землею не є асфальт, намиті гідротехнічні споруди, плитка, штучно насипаний на пляжі пісок – щодо таких об'єктів не можна укладати договори оренди землі, за їх

використання не сплачується земельний податок, на них не поширюється земельне законодавство.

Поняття «земля» в екологічному праві використовується для позначення земної поверхні безвідносно до її поділу на земельні ділянки. У конкретних екологічних правовідносинах земля частіше виступає як земельна ділянка. Відповідно до ч. 1 ст. 79 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року (далі – ЗК України), **земельна ділянка** – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Відповідно ж до ст. 181 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року земельна ділянка є об'єктом нерухомого майна.

**Грунт**, на відміну від землі, є об'єктом рухомим, оскільки він вільно переміщується з місця на місце. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про охорону земель» грунтом є природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин та характеризується родючістю. Товщина ґрунтової поверхні коливається у різних місцевостях від кількох міліметрів до 2-х метрів глибини.

При використанні земель необхідно:

- освоювати і використовувати земельні ділянки, керуючись законами природи, дотримуючись природного балансу, не порушуючи стабільності (сталості) екосистем;

- у повній мірі враховувати якісні особливості земельних ресурсів під час їх використання, створювати адаптивні виробництва;

- створювати екологічно безпечне виробництво, що не знищує природні ресурси, або зменшувати шкідливий вплив вже діючих виробництв до екологічно безпечного рівня;

- вживати заходи щодо відновлення земельних ресурсів, організовуючи їх раціональне використання і охорону.

**Земля як об'єкт соціально-економічних зв'язків**, і, в першу чергу, земельних відносин, виступає в трьох основних якостях: 1) як нерухоме майно; 2) як товар; 3) як об'єкт господарської діяльності.

Відповідно до ст. 181 Цивільного кодексу України до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення.

Земля як товар відрізняється від інших груп товарів наступними ознаками:

- земельну ділянку не можна перемістити у просторі, переробити в іншу продукцію, використовувати без залишків, тому права власника землі об'єктивно більш обмежені, ніж власників інших видів власності;

- земля як товар є основним, базовим об'єктом суспільних інтересів і відносин.

Необхідно виділити і такі *особливості землі*:

- вона не виступає результатом попередньої праці людського суспільства, як інші засоби виробництва, вона – продукт природи;

- вона включає в себе землі, які залучені в господарський обіг так і не використовувані в народному господарстві в даний період, зокрема ландшафти та території природних комплексів;

- у всіх галузях господарювання земля слугує просторовою операційною базою, тобто місцем, де відбувається процес праці;

- у сільському господарстві земля – головне джерело виробництва. Тут вона виступає не лише як місце, де відбувається виробничий процес, але і як предмет і знаряддя праці;

- вона є невідновлювальним засобом виробництва, звідси природна обмеженість земельних ресурсів взагалі і придатних для сільськогосподарського використання зокрема;

- вона незношувана і вічна, на відміну від інших засобів виробництва, але при нераціональному використанні втрачає свою якість;

- вона виступає об'єктом правової охорони.

Отже, земля, з однієї сторони, виступає як самостійний об'єкт господарського використання, а з іншого – є складовою докільля, яка сприяє формуванню складних природних утворень, тобто екологічних систем, справляє біологічний вплив на створення ландшафтів та інших природних комплексів, а тому, виступає об'єктом правового регулювання.

Земля виступає також і *об'єктом права власності Українського*, особливості правового регулювання якого детально розкриваються в навчальних виданнях із Земельного права.

Відповідно до Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. У зв'язку з цим, відповідно до ст. 5 ЗК України будь-яке використання землі в Україні має базуватись на принципах забезпечення раціонального використання та охорони земель та пріоритетності вимог екологічної безпеки. Це означає, що головним завданням земельного законодавства України в галузі регулювання земельних відносин є охорона земель. А інші завдання земельного законодавства, такі як приватизація земель та досягнення економічної ефективності землекористування можуть досягатися за умови забезпечення охорони земельних ресурсів.

## **8.2. Право землекористування та його види**

Право землекористування є одним із різновидів права природокористування. Його можна розглядати у двох значеннях – як правовий інститут та як суб'єктивне право.

Як правовий інститут землекористування охоплює собою сукупність еколого-земельних правових норм, які регулюють суспільні відносини з приводу користування земельними ресурсами.

У суб'єктивному розумінні «землекористування» можна визначити як сукупність правомочностей, що виникають із приводу володіння та користування суб'єктом земельною ділянкою.

*Землекористування* – це суб'єктивне право конкретної особи, яке набувається у встановленому порядку та гарантується державою. Зміст права

землекористування складається з двох елементів: права володіння і права користування.

Право володіння земельною ділянкою (*jus possidendi*) надає власнику можливості здійснювати господарське «панування» над земельною ділянкою і поширювати свою владу на всіх інших осіб, усуваючи їх від привласнення її корисних властивостей.

Право користування (*jus fruendi*) – це встановлене законом право землекористувача вилучати корисні властивості землі як територіального базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва.

Конкретна мета землекористування пов'язується із цільовим призначенням земельної ділянки.

Необхідно зазначити, що право землекористування має за основу фундаментальні конституційні положення, вимоги земельного та цивільного законодавства.

Виділяють такі основні принципи права землекористування:

- залежність права землекористування від права власності на землю;
- використання земельних ділянок за основним цільовим призначенням;
- раціональне використання та ефективна охорона земельних ресурсів;
- пріоритетність екологічної безпеки під час використання земельних ресурсів;
- гарантованість прав на земельні ресурси;
- поєднання властивостей землі як територіального базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва.

Однак не всі зазначені принципи належать лише до права землекористування, більшість із них є загальними та характерними для кожного з інститутів земельного права.

Землекористування поділяється на **постійне** та **строкове**.

Праву **постійного** землекористування в Земельному кодексі України (далі – ЗК України) присвячено лише одну статтю 92, відповідно до якої «право постійного користування земельною ділянкою – це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, без встановлення строку».

З аналізу даної норми можна визначити три ознаки постійного користування земельною ділянкою:

- безстроковість;
- до повноважень постійного землекористувача входить володіння і користування земельною ділянкою;
- об'єктом постійного землекористування є земельні ділянки державної та комунальної власності.

Виникнення права постійного користування земельною ділянкою пов'язане з переходом земельної ділянки від власника до конкретного постійного землекористувача. Такі користувачі, тобто суб'єкти права постійного землекористування, передбачені ч. 2 ст. 92 ЗК України.

Зокрема, ними можуть бути:

- підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності (ст. 80 ЦК України);
- громадські організації осіб з інвалідністю України, їхні підприємства (об'єднання), установи та організації (закони України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» та «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»);
- релігійні організації України; публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування (ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»);
- публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування (Закон України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування»);
- заклади освіти (Закони України «Про вищу освіту» та «Про освіту»);
- співвласники багатоквартирного будинку (Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»);
- оператор газотранспортної системи та оператор системи передачі (Закони України «Про трубопровідний транспорт», «Про управління об'єктами державної власності», постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання управління майном, що перебуває в державній власності та використовується для забезпечення транспортування природного газу магістральним газопроводом» тощо);
- господарські товариства в оборонно-промисловому комплексі (ч. 1. ст. 1 Закону України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності»).

Праву постійного землекористування притаманні наступні ознаки:

- 1) має безстроковий характер (ч. 1 ст. 92 ЗК України);
- 2) виникає з моменту державної реєстрації (ст. 126 ЗК України);
- 3) не має спадкового характеру;
- 4) об'єктом права є земельні ділянки державної і комунальної власності (ч. 1 ст. 92 ЗК України, ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 4 Закону України «Про використання земель оборони»);
- 5) суб'єктом права постійного землекористування можуть бути: а) суб'єкти, визначені ч. 2 ст. 92 ЗК України; б) громадяни та селянські (фермерські) господарства (аб. 6 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» у редакції від 23 липня 1993 р.); військові частини (ст. 2 Закону України «Про використання земель оборони»);
- 6) підставами припинення права постійного землекористування є: а) добровільна відмова від права користування земельною ділянкою; б) вилучення земельної ділянки; в) припинення діяльності релігійних організацій, державних чи комунальних підприємств, установ та організацій; г) використання земельної ділянки способами, які суперечать екологічним вимогам; г) використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; д) систематична несплата земельного податку; е) набуття іншою особою права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, які розташовані на земельній ділянці (ст. 141 ЗК

України); є) неусунення допущених порушень законодавства (ч. 1 ст. 143 ЗК України).

*Об'єктами права постійного землекористування є земельні ділянки, які надаються з усіх категорій земель державної або комунальної власності, перелік яких визначається ст. ст. 83 та 84 ЗК України. Такі ділянки не підлягають передачі у приватну власність через їх особливу цінність і призначені для задоволення публічних інтересів.*

Земельні ділянки в постійне користування надаються на основі посвідчення цього права шляхом видачі державного акту на право постійного користування земельною ділянкою. Речове право постійного користування земельною ділянкою підлягає державній реєстрації відповідно до положень Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

До сучасної системи прав землекористування відноситься також **право довічного успадкованого володіння земельними ділянками**, які були надані фізичним особам для створення та ведення селянського (фермерського) господарства, яке мало своє законодавче регулювання в Україні з 1991 р. до 1993 р.

Право довічного успадкованого володіння мало свої особливості, а саме:

1) спадковий характер;

2) безстроковість;

3) посвідчувалось Державним актом на право довічного успадкованого володіння (ч. 1 ст. 23 Земельного кодексу Української РСР в редакції від 18 грудня 1990 р.);

4) суб'єктом цього права могли бути лише громадяни України (ст. 6 ЗК УРСР в редакції від 18 грудня 1990 р.);

5) об'єктом права були земельні ділянки, які надавались для ведення селянського (фермерського) господарства, для ведення особистого підсобного господарства, для садівництва (ст. 6 ЗК УРСР в редакції від 18 грудня 1990 р., ст. 5 Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» в редакції від 20 грудня 1991 р.).

До 1 січня 2002 р. (ч. 2 ст. 92 ЗК України у редакції від 25 жовтня 2001 року) можна було набути право постійного користування земельними ділянками для ведення фермерського господарства.

З 2005 р. питання правової долі права постійного користування земельними ділянками, наданими для створення та ведення фермерського господарства, залишається невирішеним. Зважаючи на те, що право постійного користування землею не успадковується, спадкоємці засновника фермерського господарства перебувають під загрозою втрати прав на земельну ділянку.

Право довічного успадкованого володіння «зникло» із правового поля в результаті викладення в новій редакції від 13 березня 1992 р. ЗК України.

З цієї дати особи, які на законних підставах набули право довічного успадкованого володіння, не можуть розпоряджатися своїм правом, а спадкоємці не можуть успадкувати право довічного успадкованого володіння земельною ділянкою для ведення фермерського господарства. Як наслідок,

особи втрачають права на земельні ділянки, які є виробничою базою для ведення агробізнесу.

Проблема правової долі права довічного успадкованого володіння та права постійного користування зачіпає інтереси значної групи громадян, яка складає більше 25 тисяч осіб, і значну площу сільськогосподарських угідь розміром більше 0,5 мільйонів гектар.

Відповідно до п. 6<sup>1</sup> Розділу X «Перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» «громадяни України, яким належить право постійного користування, право довічного успадкованого володіння земельними ділянками державної і комунальної власності, призначеними для ведення селянського (фермерського) господарства, а також орендарі земельних ділянок, які набули право оренди землі шляхом переоформлення права постійного користування щодо зазначених земельних ділянок до 2010 року, мають право на викуп таких земельних ділянок у власність з розстрочкою платежу до десяти років за ціною, яка дорівнює нормативній грошовій оцінці таких земельних ділянок, без проведення земельних торгів. У разі купівлі земельної ділянки з розстроченням платежу право власності переходить до покупця після сплати першого платежу».

До **строкового** землекористування належать: право оренди земельною ділянкою, право концесіонера на земельну ділянку, право земельного сервітуту, право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) або для забудови (суперфіцій).

Особливим різновидом права строкового користування землею є її **оренда**.

Відповідно до ст. 93 ЗК України «право оренди земельної ділянки – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності.

Згідно з ч. 1 ст. 792 ЦК України за договором найму (оренди) земельної ділянки наймодавець зобов'язується передати наймачеві земельну ділянку на встановлений договором строк у володіння та користування за плату. Закон України «Про оренду землі» визначає оренду землі як засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності.

Загальними ознаками оренди землі, які визначають три нормативні акти, є: 1) строковість; 2) до повноважень орендаря входить володіння і користування земельною ділянкою; 3) платність.

*Суб'єктами права орендного землекористування є орендодавці та орендарі.* Відповідно до ст. 4 Закону України «Про оренду землі» орендодавцями земельних ділянок є громадяни та юридичні особи, у власності яких перебувають земельні ділянки, або уповноважені ними особи; орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, є сільські, селищні, міські ради; орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у спільній власності територіальних громад, є районні, обласні ради та Верховна Рада Автономної Республіки Крим; орендодавцями земельних ділянок, що

перебувають у державній власності, є органи виконавчої влади, які відповідно до закону передають земельні ділянки у власність або користування; орендодавцем земельної ділянки, що входить до складу спадщини, в разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття після спливу шести місяців із дня відкриття спадщини є особа, яка управляє спадщиною.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про оренду землі»: орендарями земельних ділянок є юридичні або фізичні особи, яким на підставі договору оренди належить право володіння і користування земельною ділянкою. Орендарями земельних ділянок можуть бути: районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів України в межах повноважень, визначених законом; сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом; громадяни і юридичні особи України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, міжнародні об'єднання та організації, а також іноземні держави.

*Об'єктами оренди* є земельні ділянки, що перебувають у власності громадян, юридичних осіб, у комунальній або державній власності.

Змістом земельних орендних правовідносин є суб'єктивні права та юридичні обов'язки орендодавця та орендаря, які регулюються Законом України «Про оренду землі» та договором оренди.

Важливою складовою частиною змісту оренди є повноваження орендаря щодо суборенди земельної ділянки. Право орендаря передати земельну ділянку в суборенду свідчить про можливість хоча й обмеженого, але розпорядження земельною ділянкою. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про оренду землі» орендована земельна ділянка або її частина може передаватися орендарем у суборенду без зміни цільового призначення, якщо це передбачено договором оренди або за письмовою згодою орендодавця (крім випадків, визначених законом). Якщо протягом одного місяця орендодавець не надішле письмове повідомлення щодо своєї згоди чи заперечення, орендована земельна ділянка або її частина може бути передана в суборенду.

Оренда земель оформлюється договором оренди земельної ділянки. Даний договір є основним документом, що регулює відносини орендаря і орендодавця. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про оренду землі» договір укладається в письмовій формі й за бажанням однієї зі сторін може бути нотаріально посвідчений.

Строк дії договору оренди землі визначається за згодою сторін, але не може перевищувати 50 років. У разі створення індустріального парку на землях державної чи комунальної власності, земельна ділянка надається в оренду на строк не менше 30 років.

При передачі в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства, строк дії



договору оренди землі визначається за згодою сторін, але не може бути меншим як 7 років, а у випадку передачі в оренду для означених цілей земельних ділянок меліоративних земель і на яких проводиться гідротехнічна меліорація, строк дії договору оренди землі не може бути меншим як 10 років.

Строк оренди земельних ділянок державної чи комунальної власності під польовими дорогами становить 7 років.

Орендна плата за землю справляється у грошовій формі. За згодою сторін, розрахунки щодо орендної плати за землю можуть здійснюватися у натуральній формі. Розрахунки щодо орендної плати за земельні ділянки, що перебувають у державній і комунальній власності, здійснюються винятково у грошовій формі.

ЗК України передбачає можливість передачі в оренду земельних ділянок державної та комунальної власності *лише шляхом застосування процедури земельних торгів* (ч. 2 ст. 124 ЗК України).

Земельні торги проводяться у формі аукціону, за результатами якого укладається договір оренди земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу плату за користування ділянкою, зафіксовану в ході проведення земельних торгів. Особливості проведення таких торгів викладені в статтях 134-139 ЗК України та Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони» від 18 травня 2021 року.

**Концесія** є наступним різновидом строкового землекористування на підставі якої надається з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єктом концесії, за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику (ст. 1 Закону України «Про концесії»). Більш детально питання передачі земель у концесію розкривається у Земельному праві України.

**Право земельного сервітуту**, відповідно до ст. 98 ЗК України, - це право власника або землекористувача земельної ділянки чи іншої заінтересованої особи на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками). Такі сервітуту можуть бути як постійними так і строковими, строк яких встановлюється договором між особою, яка вимагає його встановлення, та землекористувачем і не може бути більшим за строк, на який така земельна ділянка передана у користування землекористувачу.

Встановлення земельного сервітуту не призводить до позбавлення власника земельної ділянки, щодо якої встановлений земельний сервітут, прав володіння, користування та розпорядження нею. Такий сервітут може бути встановлений договором, законом, заповітом або рішенням суду та підлягає державній реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації прав

на нерухоме майно. Підстави припинення дії земельного сервітуту визначено ст. 102 ЗК України.

Право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (*емфітевзис*) та право користування чужою земельною ділянкою для забудови (*суперфіцій*) виникають на підставі договору між власником земельної ділянки та особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для таких потреб, відповідно до ЦК України. право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) може виникати також на підставі заповіту. Строк користування земельною ділянкою державної, комунальної та приватної власності для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), а також користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) не може перевищувати 50 років.

### **8.3. Особливості державного управління і контролю в галузі використання та охорони земель**

Держане управління в галузі використання та охорони земель є складовою державного управління в галузі раціонального використання та охорони довкілля. Проте, у зв'язку з подвійним призначенням землі (як елемент довкілля, як засіб виробництва у сільському та лісовому господарстві та як просторово-територіальний базис для інших сфер господарювання), державне управління в галузі використання та охорони землі враховує як екологічне значення земельних ресурсів, так і їх виробничу та соціально-економічну функцію.

Тому, в науці земельного права під **державним управлінням у сфері використання та охорони земель** пропонують розглядати організаційно-правову діяльність уповноважених органів влади щодо забезпечення раціонального використання земель власниками та користувачами земельних ділянок, а також іншими суб'єктами земельних правовідносин відповідно до вимог земельного законодавства України (*П.Ф. Кулініч*).

Залежно від обсягу компетенції виділяють органи державного управління:

- 1) загальної компетенції,
- 2) галузевої компетенції,
- 3) спеціальної компетенції.

**Органи загальної компетенції** (компетенція цих органів не обмежена ні певною галуззю, ні функціональним напрямом).

До них, в першу чергу, належить *Верховна Рада України*, яка визначає засади державної політики в галузі використання та охорони земель, приймає закони у галузі регулювання земельних відносин та затверджує загальнодержавні програми щодо використання та охорони земель (ст. 6 ЗК України).

Закони України «Про охорону земель» і «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та інші нормативні документи у сфері охорони земель реалізуються через діяльність органів державної виконавчої влади, яку очолює *Кабінет Міністрів України*.

Згідно зі ст. 13 ЗК України з метою забезпечення охорони земель цей орган здійснює: 1) реалізацію державної політики у галузі використання та охорони земель; 2) розробку і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель; 3) організацію ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та здійснення землеустрою; 4) встановлення порядку проведення моніторингу земель та деякі інші функції.

Суб'єктами державного управління в галузі використанням та охорони земель є також *місцеві державні адміністрації*.

Так, відповідно до ст. 17 ЗК України до їх повноважень належать: участь у розробці та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель; координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; координація діяльності державних органів з питань земельних ресурсів та деякі інші.

Відповідну роль в державному управлінні в галузі використання та охорони земель відіграють й *органи місцевого самоврядування*.

Так, обласні та районні ради здійснюють: забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель; погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, беруть участь у їх реалізації на відповідній території; затверджують та беруть участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель; координацію діяльності місцевих органів земельних ресурсів; організація землеустрою та затвердження землепорядних проектів; розпорядження землями, що перебувають у спільній власності територіальних громад тощо (ст. ст. 8 і 10 ЗК України).

До повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земельних ресурсів на відповідній території належать: розпорядження землями територіальних громад; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; викуп земельних ділянок для суспільних потреб, пов'язаних з охороною земель та інших природних ресурсів, з земель приватної власності у межах сіл, селищ, міст; обмеження (ст. 12 ЗК України).

***Органи галузевої компетенції*** (компетенція цих органів обмежена певною галуззю або функціональним напрямом).

Враховуючи подвійну юридичну природу землі, до основних органів галузевої компетенції у сфері використання та охорони земель слід віднести наступні.

*Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 425, ст. ст. 14, 14-1 ЗК України, ст. 17 Закону України «Про охорону земель», ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст.7 Закону України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» зазначене Міністерство є головним органом у системі центральних

органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері:

- охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки;
- раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;
- охорони та раціонального використання земель та ін.

*Міністерство аграрної політики та продовольства України*

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124, ст. 18 Закону України «Про охорону земель», ст. 8 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», ст. 15 ЗК України, дане Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері:

- земельних відносин;
- землеустрою;
- державного земельного кадастру;
- державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства;
- використання та охорони земель усіх категорій і форм власності;
- родючості ґрунтів та ін.

*Державне агентство водних ресурсів України*, яке відповідно до ст. 16 Закону України «Про меліорацію земель», Положення про нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 здійснює низку повноважень у галузі меліорації земель та використання земель водного фону.

*Державне агентство лісових ресурсів України*, що згідно зі ст. 28 ЛК України, Положення про нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2014р. № 521 здійснює державний нагляд і контроль за використанням земель лісогосподарського призначення.

До складу органів галузевої компетенції у галузі використання та охорони земель належать й інші органи центральної виконавчої влади, зокрема: Міністерство інфраструктури України; Міністерство оборони України; Міністерство культури та інформаційної політики України та інші органи у відповідності до покладених на них повноважень в рамках екологізації усіх сфер суспільного виробництва.

### ***Органи спеціальної компетенції.***

Основним спеціально уповноваженим органом у галузі земельних відносин є *Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру*, яка відповідно до Положення про неї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15 та ст. 15-1 ЗК України:

- є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства, і

- який реалізує державну політику у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру.

Важливу роль у реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері використання та охорони земель відіграє й *Державна екологічна інспекція України*, яка відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 року № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

У сфері охорони земель Державна екологічна інспекція України здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами - нерезидентами вимог законодавства щодо:

- консервації деградованих і малопродуктивних земель;
- збереження водно-болотних угідь;
- виконання екологічних вимог під час надання у власність і користування, зокрема в оренду, земельних ділянок;
- здійснення заходів із запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами;
- додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні;
- додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель.

До функцій безпосереднього управління земельними ресурсами слід віднести такі етапи:

- збір і аналіз даних про об'єкт управління та керовані процеси: вивчення властивостей землі (польові обстеження, інвентаризація земель), ведення земельного кадастру (реєстрація, облік, оцінка) і моніторингу земель, створення і ведення геоінформаційних систем (ГІС);
- вироблення управлінського рішення: зонування земель, прогнозування, планування і проектування використання земель;
- реалізація управлінського рішення: державний перерозподіл земель (вилучення, надання земель), організація і фінансування заходів щодо зміни властивостей землі, облаштованості й формування землекористувань, регулювання ринкового обороту земель, економічне стимулювання раціонального землекористування;
- контроль за функціонуванням сформованого процесу і його корегування: контроль за використанням земель і дотриманням земельного законодавства, вирішення земельних суперечок, пов'язаних з реалізацією управлінських рішень і функціонуванням сформованої системи організації використання земель.

Зазначені функції детально вивчаються в межах навчальної дисципліни «Земельне право України».

#### **8.4. Правова охорона земель**

Правові засади охорони земель визначено розділом VI «Охорона земель» ЗК України та Законами України «Про охорону земель» і «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р.

*Охорона земель* – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст. 162 ЗК України і ст. 1 Закону України «Про охорону земель»).

Термін «охорона земель» є багатоаспектним і включає в себе такі складові, як: 1) збереження земель; 2) відтворення земель; 3) поліпшення земель.

Під *збереженням земель* в даному випадку слід розуміти сукупність заходів щодо запобігання необґрунтованому вилученню сільськогосподарських угідь зі складу земель сільськогосподарського призначення та недопущення їх деградації.

*Відтворення земель*, в свою чергу, полягає у проведенні заходів, метою яких є відновлення втрачених у процесі сільськогосподарського використання та під впливом іншої антропогенної діяльності корисних властивостей землі як засобу сільськогосподарського виробництва та компонента довкілля (рекультивация земель, консервація земель, перелоги).

*Поліпшення земель* включає в себе сукупність заходів, спрямованих на підвищення якості (корисних властивостей) сільськогосподарських угідь понад їх традиційний (досягнутий) рівень.

Систему правових, організаційних, економічних та інших заходів в галузі охорони земель становлять:

- державна комплексна система спостережень;
- розробка 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;
- стандартизація і нормування (ст. 22 Закон України «Про охорону земель»).

Сам зміст охорони земель включає в себе:

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;

ґ) попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів;

д) консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь (ст. 164 ЗК України).

**Обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування** включає в себе екологічну та економічну складову використання землі. Відповідно до *екологічної* складової, земля є природним ресурсом, складовою навколишнього природного середовища, тому при її використанні мають дотримуватись вимоги екологізації технологій у сільському господарстві, промисловості, енергетиці та транспорті. *Економічна* ж складова раціонального землекористування вимагає досягнення максимальної ефективності використання земельних ресурсів при існуючому рівні розвитку техніки та технологій.

**Захист сільськогосподарських та лісогосподарських угідь від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб.** Дана складова охорони земель є відображенням принципу пріоритету земель сільськогосподарського призначення, закріпленого у загальному вигляді у ст. 23 ЗК України, відповідно до якої: «Землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання».

Визначення земель, придатних для потреб сільського господарства, провадиться на підставі даних державного земельного кадастру.

Для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості.

Лінії електропередачі і зв'язку та інші комунікації проводяться головним чином вздовж шляхів, трас тощо».

Реалізації принципу пріоритетності земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення слугують низка правових механізмів:

1) встановлення т.з. норм відведення земель для різних несільськогосподарських потреб;

2) встановлення особливого ускладненого порядку вилучення особливо цінних сільськогосподарських та лісогосподарських земель для інших потреб;

3) встановлення обов'язку рекультивації земель;

4) встановлення обов'язку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

***Захист земель від несприятливих природних і техногенних процесів.***

В Україні надзвичайного поширення набули деградаційні процеси, зокрема:

- ерозія (її впливу зазнають 57,5% земель); водній та вітровій ерозії піддаються понад 15 млн. га сільськогосподарських угідь, або 35,2% їхньої загальної площі, деградовано 60% чорноземів. Площа еродованої ріллі за останні 35 років зросла майже в 1,5 рази і досягла 10,6 млн. га. У складі еродованих земель 4,6 млн. га середньо- і сильнозмитих ґрунтів, у т. ч. 68 тис. га тих, що повністю втратили гумусний горизонт. Площа еродованих земель щорічно збільшується на 90-100 тис. га. Площа активних ярів становить 157 тис. га, їхня кількість досягає 600 тис., негативний вплив справляється на площу близько 1 млн. га;

- забруднення земель (близько 20% території);

- підкислення ґрунтів (кислі ґрунти розповсюджені на 17,7% території);

- засолення та осолонцювання ґрунтів (землі із засоленими ґрунтами складають 2,8%, солонцюватими – 3,7% території);

- підтоплення земель (близько 12% території України займають площі природного та техногенного підтоплення);

- зсуви (поширені на 0,3% площі території);

- карстоутворення (карстом уражено близько 37,6% території);

- порушення земель (0,3% території).

Використання ерозійно- та зсувонебезпечних земельних ділянок дозволяється за умови вжиття заходів щодо їх протиерозійного і протизсувного захисту. Наприклад, забороняється розорювання схилів крутизною понад 7 градусів (крім ділянок для залуження, заліснення та здійснення ґрунтозахисних заходів). На схилах крутизною від 3 до 7 градусів обмежується розміщення просапних культур, чорного рапу тощо. Власники земельних ділянок та землекористувачі зобов'язані здійснювати ґрунтоохоронні заходи з метою запобігання погіршення їх якісного стану та якісного стану суміжних земельних ділянок і довкілля в цілому (ст. 47 Закону України «Про охорону земель»).

Що стосується охорони земель від забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів, то відповідно до ст. 167 ЗК України та ст. 45 Закону України «Про охорону земель» забороняється господарська та інша діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад встановлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин (ГДК).

Питання захисту земель від різноманітних забруднень і засмічень врегульовані також такими нормативно-правовими актами, як закони України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р., «Про пестициди та агрохімікати» від 02.03.1995 р., «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30.06.1995 р., «Про відходи» тощо.



**Збереження природних водно-болотних угідь.** Водно-болотними угіддями є мілководні озера чи ділянки морського побережжя, верхові та низові болота та інші; це також райони маршів, боліт, драговин, торфовищ чи водойм – природних або штучних, постійних або тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонуватих або солоних, включаючи морські акваторії, глибина яких під час відпливу не перевищує 6 метрів.

Відповідно до положень Рамсарської конвенції від 02.02.1971 р. збереження таких територій здійснюється, в першу чергу, з метою охорони середовищ існування водоплавних птахів, а відповідно до вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату від 09.05.1992 р. – як джерел формування клімату на планеті.

**Попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів.** Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» ландшафт є одним із об'єктів правової охорони та може мати такі види: сільськогосподарські; лісгосподарські; водогосподарські; промислові; ландшафти поселень; рекреаційні; заповідні; ландшафти, які не використовуються. Слід зазначити, що в Україні відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, яким би визначався порядок охорони і використання таких територій, натомість правове регулювання такої діяльності здійснюється на підставі Земельного кодексу України, законів України «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000-2015 роки», «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону культурної спадщини» тощо.

**Консервація деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.** Під консервацією земель розуміють 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. Відповідно до ст. 172 ЗК України деградовані, малопродуктивні і техногенно забруднені землі, господарське використання яких є екологічно небезпечним, підлягають консервації.

*Деградованими землями* визнаються земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин, а також земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами тощо.

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 ЗК України).

*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 таких земель відносяться землі радіаційно

небезпечні та радіоактивно забруднені, землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами тощо (ст. 169 ЗК України).

Консервація земель здійснюється за наявності:

- порушення поверхні земельних ділянок внаслідок землетрусів, зсувів, карстоутворення, повеней;

- еродованих земель, перезволожених земель з підвищеною кислотністю або засоленістю та ґрунтів, забруднених хімічними речовинами й іншими видами забруднень, небезпечних для здоров'я людей;

- малопродуктивних земель, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю;

- радіаційно небезпечних, радіоактивно забруднених земель або забруднених важкими металами та іншими хімічними елементами.

Консервація земель, які перебувають у власності чи користуванні юридичних або фізичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок і землекористувачів.

При виявленні таких земель, територіальні органи Держгеокадастру та/або територіальні органи Держекоінспекції України видають власнику земельної ділянки чи землекористувачу припис (розпорядження) про припинення їх господарського використання.

Після отримання припису (розпорядження) власники земельних ділянок або землекористувачі зобов'язані протягом 30 днів ініціювати проведення робіт з консервації земель.

Сама консервація земель проводиться відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. № 35.

Консервація земель буває двох видів: 1) консервація-реабілітація; 2) консервація-трансформація.

*Консервація-реабілітація* – це комплекс заходів, що має на меті поновлення якісних властивостей ґрунтів і досягається за допомогою залуження. Під цю категорію консервації підпадають менш антропогенно пошкоджені ґрунти, які після визначеного періоду відновлення можуть бути повернуті до використання за цільовим призначенням.

*Консервація-трансформація* застосовується для найбільш деградованих і малородючих ґрунтів (піщані, сильнозасолонені, сильно змиті, заболочені тощо). При консервації-трансформації ґрунти переводяться у кормові угіддя, під ліс або залишаються на самовідтворення властивих їм природних екосистем.

Охорона земель в Україні здійснюється також шляхом *рекультивуації порушених земель*, тобто шляхом здійснення комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель.

Земельний кодекс України визначає ґрунти земельних ділянок, незалежно від їх правового режиму чи цільового призначення, об'єктом особливої охорони.

Це означає, що, по-перше, права власників земельних ділянок і землекористувачів щодо ґрунтового покриву на їх ділянках обмежуються законом.

Зокрема, вони не мають права здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель.

По-друге, у разі отримання дозволу на проведення діяльності, пов'язаної з порушенням поверхневого шару ґрунту, власники земельних ділянок і землекористувачі зобов'язані забезпечити зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та його нанесення на ділянку, з якої він був знятий (рекультивация), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності та інших якостей.

Громадяни та юридичні особи, які не виконують вимог законодавства щодо рекультивации земельних ділянок, притягуються до юридичної відповідальності.

По-третє, згідно зі ст. 166 ЗК України 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, підлягають рекультивации.

Згідно із державними стандартами, рекультивация земельної ділянки складається з двох частин: 1) технічної рекультивации, та 2) біологічної рекультивации.

*Рекультивация технічна* – сукупність гірничих робіт і заходів щодо відновлення властивостей поверхні земель: засипання деформованої поверхні материнськими породами, планування, очищення, вирівнювання поверхні та ін.

*Рекультивация біологічна* – сукупність заходів щодо відновлення родючості земель, які поновлені технічною рекультивацией: посів трав-меліорантів, внесення добрив та ін.

Кінцевим результатом рекультивации порушеної земельної ділянки має бути приведення її в стан, придатний для використання в сільському, лісовому господарстві або інших галузях економіки.

Особливій охороні на території України підлягають *ґрунти*, як найважливіша компонента землі.

Серед великої кількості наявних у нашій країні типів ґрунтів найпоширенішими є чорноземи, їм властива висока природна родючість через високий вміст гумусу.

**Правова охорона ґрунтів** – складова правової охорони земель. Усі передбачені земельним законодавством вимоги щодо раціонального використання та охорони земель повною мірою стосуються і ґрунтів.

Однак охорона ґрунтів має ряд особливостей, які відображені у правовому регулюванні їх охорони та використання.

Ці особливості виявляються,

- по-перше, у забезпеченні підвищеної правової охорони земель, вкритих цінними в екологічному, економічному, сільськогосподарському та соціальному відношеннях видами ґрунтів, та,

- по-друге, у правовій регламентації використання земель, пов'язаного з відокремленням ґрунтового покриву від материнської основи та його перенесенням на інші землі.

*Перша* особливість правової охорони ґрунтів виявилася у запровадженні в земельне законодавство категорії «особливо цінні землі».

Згідно зі ст. 150 ЗК України до особливо цінних земель відносяться:

а) у складі земель сільськогосподарського призначення: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття;

б) торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини, торфовища у складі водно-болотних угідь міжнародного значення;

в) землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів;

г) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення.

*Друга* особливість правової охорони ґрунтів зумовлена тим, що ґрунти як природну субстанцію можна відокремити від основи, що може негативно позначитися на їх природних властивостях, зокрема на виконанні ґрунтами екологічної, сільськогосподарської та інших функцій.

В зв'язку з цим у ст. 168 ЗК України ґрунти визначено об'єктом особливої охорони та встановлений спеціальний порядок проведення діяльності, пов'язаної з порушенням ґрунтового покриву земель.

Так, власники земельних ділянок та землекористувачі не мають права здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

## **8.5. Юридична відповідальність за порушення вимог земельного законодавства**

Охорона якісного стану земельної поверхні включає в себе захист землі, як:

- засобу виробництва;
- елементу навколишнього природного середовища;
- загальної умови життя людей;
- об'єкта власності і користування.

Охорона прав користувачів на землю полягає в охороні прав і законних інтересів зазначених суб'єктів права й відповідальності за порушення покладених на них обов'язків. Порушені ж права користувачів землею підлягають відновленню в порядку, що передбачений законом.

Підставою для притягнення до юридичної відповідальності та застосування заходів впливу є вчинення земельного правопорушення (дисциплінарного проступку, правопорушення, злочину).

В даному випадку під *земельним правопорушенням* слід розуміти суспільно шкідливу дію чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність.

Доволі часто причинами земельних правопорушень стають:

- недоліки правового регулювання земельних відносин;
- відсутність належного обліку кількості та якості земель;
- відсутність контролю за станом використання земельного фонду;
- недостатня поінформованість населення щодо земельного законодавства і

т. ін.

До основних ознак земельного правопорушення можна віднести наступні:

- завжди пов'язані із землею;
- зв'язок із землею може виявлятися у різних формах;
- зв'язок яких є безпосереднім.

Згідно з частиною 1 статті 211 Земельного кодексу України громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність за порушення земельного законодавства.

У ст. 211 Земельного кодексу України закріплено перелік видів порушень земельного законодавства.

До них віднесено:

- укладення угод з порушенням земельного законодавства;
- самовільне зайняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами;
- розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням;
- порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
- знищення межових знаків;
- приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;
- не проведення рекультивациі порушених земель;
- знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень;
- невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;
- відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою;

- використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;

- ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них;

- порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок;

- порушення строку видачі державного акту на право власності на земельну ділянку.

Слід зазначити, що зазначена стаття не дає підстави для застосування до порушника відповідальності. Вона відсилає до норм кримінального, адміністративного, цивільного законодавства, якими передбачені санкції за вчинення конкретних правопорушень.

*Адміністративна відповідальність* є найбільш поширеним видом юридичної відповідальності за земельні правопорушення. Вона також має каральний характер. Основний вид адміністративного стягнення – адміністративний штраф, що накладається у встановленому порядку державними органами й органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за такі адміністративні правопорушення:

- пошкодження і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП);

- порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП);

- самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1 КУпАП);

- приховування чи перекручення даних земельного кадастру (ст. 53-2 КУпАП);

- несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП);

- самовільне відхилення від проектів внутрішньогосподарського землеустрою (ст. 55 КУпАП);

- знищення межових знаків (ст. 56 КУпАП);

- не виконання законних розпоряджень або розпоряджень або приписів посадових осіб органів земельних ресурсів (ст. 188-5 КУпАП).

*Кримінальна відповідальність* є найбільш суворим видом юридичної відповідальності за земельні правопорушення і має каральний характер. Вона настає за вчинення злочину, яким винне суспільне небезпечне діяння, заборонене КК, під загрозою покарання.

Чинний Кримінальний кодекс України передбачає покарання за такі злочини у сфері земельних відносин:

- приховування або перекручування відомостей про екологічний стан чи захворюваність населення (ст. 238 КК України);

- забруднення або псування земель (ст. 239 КК України);

- незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 239-1 КК України);

- незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст. 239-2 КК України);
- порушення правил охорони надр (ст. 240 КК України);
- проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253 КК України);
- безгосподарське використання земель (ст. 254 КК України).

*Цивільно-правова (майнова) відповідальність.* Під майновою відповідальністю за порушення земельного законодавства маються на увазі несприятливі наслідки майнового характеру. Юридичні та фізичні особи зобов'язані відшукувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення ними земельного законодавства. У разі здійснення правопорушень в галузі земельних відносин можуть наставати цивільно-правові наслідки. Так, у разі самовільного зайняття земельних ділянок, пошкодження споруд, забруднення земель та вчинення інших порушень земельного законодавства шкода відшкодовується згідно Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України та спеціально затверджених методик, як-то:

- Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27.10.1997 р. № 171;

- Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, псування земель, порушення режиму, нормативів і правил їх використання затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.07.2007р. № 963;

- Методики визначення шкоди та збитків, завданих земельному фонду України внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затвердженої наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 18.05.2022 р. № 295.

## **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Земля як об'єкт правової охорони та використання.
2. Види права землекористування.
3. Особливості права постійного та строкового землекористування.
4. Особливості права оренди земельної ділянки.
5. Особливості права концесії земельної ділянки.
6. Особливості права земельного сервітуту.
7. Особливості права емфітевзису та суперфіцію.
8. Особливості державного управління і контролю в галузі використання та охорони земель.
9. Функції державного управління в галузі використання та охорони земель: землеустрій; ведення земельного кадастру; моніторинг земель; створення і ведення геоінформаційних систем (ГІС); зонування земель; прогнозування, планування і проектування використання земель; організація і

фінансування заходів щодо зміни властивостей землі, облаштуваності й формування землекористувань, регулювання ринкового обороту земель, економічне стимулювання раціонального землекористування; контроль за використанням земель і дотриманням земельного законодавства, вирішення земельних суперечок, пов'язаних з реалізацією управлінських рішень і функціонуванням сформованої системи організації використання земель.

10. Особливості правової охорони надр.

11. Особливості юридичної відповідальності за порушення гірничого законодавства України.

### **Рекомендована література:**

Земельне право: навчальний посібник / За ред. О.І. Баїк. Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2020. 326 с.

Земельне право: навчальний посібник / Ю.В. Корнєєв. Київ: Центр навчальної літератури, 2020. 200 с.

Земельне право України: навчальний посібник / За заг. ред. В.П. Мироненко. Київ: Алерта, 2018. 350 с.

Земельне право України: навчальний посібник / І.І. Каракаш, Т.Є. Харитоновна та інші. Одеса: Юридична література, 2017. 588 с.

Земельне право України: навчальний посібник / А.І. Ріпенко, О.М. Пащенко. Київ: ВД «Дакор», 2016. 236 с.

Земельне право: підручник / М.В. Шульга, Н.О. Багай, В.І. Гордєєв та ін.; за ред. М.В. Шульги. Харків: Право, 2013. 520 с.

Мірошніченко А.М. Земельне право України: підручник. Київ: Правова Єдність, 2013. 512 с.

Земельний кодекс України з постатейними матеріалами: збірник нормативно-правових актів та матеріалів судової практики / Упорядник А.М. Мірошніченко. Науковий редактор В.В. Носік. Київ, 2007. 720 с.

Земельні правовідносини в Україні. Актуальне законодавство та судова практика / Петков С.В., Дрозд О.Ю., Дрозд В.Г. Київ: ЦУЛ, 2020. 442 с.

Земельна реформа 2021. Регулювання купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення. Поточні завдання і перспективи реформування земельних правовідносин. Правове забезпечення, коментарі, аналітика / Петков С.В., Журавльов Д.В., Дрозд О.Ю., Дрозд В.Г. Київ: ЦУЛ, 2021. 336 с.

Кулинич П.Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія. Київ: Норма права, 2021. 308 с.

Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. Київ: Правова єдність, 2011. 520 с.

Чумак Ю.Я. Земельні спори: правові висновки Верховного Суду. Київ: Алерта, 2022. 350 с.



## Розділ 9.

### Правовий режим використання та охорони надр

- 9.1. Надра як об'єкт правового регулювання використання та охорони
- 9.2. Право надрокористування та його види
- 9.3. Особливості управління в галузі використання і охорони надр
- 9.4. Правова охорона надр
- 9.5. Відповідальність за порушення законодавства про надра

#### 9.1. Надра як об'єкт правового регулювання використання та охорони

Надра у житті суспільства виконують різноманітні функції. Так, **екологічна функція** розкривається в законодавчому визначенні надр в ст. 1 Кодексу України про надра від 27 липня 1994 року (далі – КупН): *надра – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.*

**Економічна функція** надр розкривається через можливості їх використання для різноманітних потреб, передусім для забезпечення сировиною для багатьох галузей господарювання.

**Соціальна функція** означає можливість надр забезпечувати потреби суспільства у зберіганні продуктів харчування, можливість використання надр для комунікацій – підземний транспорт, підземні об'єкти оздоровлення, підземне прокладання трубопроводів, ліній зв'язку тощо.

**До юридичних ознак** слід віднести наступні.

*Надра є власністю Українського народу і надаються лише в користування.* Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського народу на надра, є недійсними. Український народ здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради. Окремі повноваження щодо розпорядження надрами законодавством України можуть надаватися відповідним органам виконавчої влади.

Надра знаходяться в межах території суверенної країни, її виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу (зараз РФ порушила цей принцип і використовує нафто- і газові родовища України на її континентальному шельфі).

*Головним об'єктом надр є корисні копалини загальнодержавного та місцевого значення.* Як ви вже знаєте, є Переліки корисних копалин (КК) загальнодержавного та місцевого значення, віднесення до яких впливає на правовий режим конкретної корисної копалини, з урахуванням її стратегічного значення. Тому відомості про такі корисні копалини можуть мати обмежений характер.

*Корисні копалини утворюють родовища, які виявляються в процесі геологічного вивчення надр.* На їх основі формується Державний фонд надр.

Державний фонд надр включає як ділянки надр, що використовуються, так і ділянки надр, не залучені до використання, в тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

*Родовища корисних копалин* – це нагромадження мінеральних речовин в надрах, на поверхні землі, в джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання.

Законодавство визначає й *техногенні родовища корисних копалин* – це місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення. Такі родовища можуть виникнути також внаслідок втрат при зберіганні, транспортуванні та використанні продуктів переробки мінеральної сировини.

Усі родовища корисних копалин, у тому числі техногенні, з запасами, оціненими як промислові, становлять Державний фонд родовищ корисних копалин, а всі попередньо оцінені родовища корисних копалин - резерв цього фонду. Державний фонд родовищ корисних копалин є частиною державного фонду надр.

*Надра є об'єктом управління*, бо Державний фонд надр формується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, разом з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, а Державний фонд родовищ корисних копалин та резерв цього фонду формується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Доцільно брати до уваги, що *підземні води як корисні копалини мають подвійний правовий режим*: входять згідно з Водним кодексом України до Державного водного фонду, а за КУпН – до КК загальнодержавного чи місцевого значення (наприклад, мінеральні води – загальнодержавний об'єкт).

Надра є невідтворювальними об'єктами природи, тому *в Україні підлягають особливій охороні та ефективному використанню*. За порушення таких вимог законодавством передбачено застосування заходів юридичної відповідальності.

Як видно, *надра є об'єктами суспільних правовідносин*: правовідносин власності, користування, управління, охорони та захисту. *Суб'єктами цих відносин є держава в особі органів державної виконавчої влади* (Кабінет Міністрів України, Міндовкілля, Державна служба геології та надр України, органи державного гірничого нагляду, інші), органи місцевого самоврядування та надрокористувачі – підприємства гірничо-добувної та іншої промисловості, геологорозвідувальні служби, громадяни України, іноземні підприємства та громадяни, законодавець інколи називає їх *інвесторами*.

*Такі відносини врегульовуються надровим законодавством*, яке формується за рахунок норм Конституції України (ст. 13), Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексом України про надра, Гірничим законом України, Законами України «Про державну

геологічну службу», «Про нафту і газ», «Про газ метан вугільних розробок», «Про угоди про розподіл продукції», «Про топографо-геодезичну діяльність», «Про видобування дорогоцінних металів і каменів та операції з ними», «Про видобування уранових руд», «Про Загальнодержавну програму розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» та інших.

З таких міркувань Роман Станіславович Кірін започаткував доктрину, що надрове законодавство, яке складає кілька тисяч нормативно-правових актів, можна кодифікувати на:

- геологічне право – врегульовує геологічне вивчення та промислову розробку надр;

- гірниче право – регулює безпосереднє видобування корисних копалин;

- підземне право – регулює питання будівництва підземних споруд.

Наприклад, на його думку Метроград у Києві побудовано з грубим порушенням надрового законодавства, бо підприємства не сплачують плату за використання підземного середовища;

- інформаційно-надрове – регулює питання геологічної інформації та інше.

Тому завжди є помилкою називати таке законодавство гірничим, а правовідносини гірничими, що власне визначається й у самому Кодексі (ст. 3). Доцільно брати до уваги підготовку нової редакції Кодексу України про надра, де ці питання будуть врегульовані. Бо це застаріла практика застосовувати кальку від російського «горное право», адже воно не відбиває усієї повноти і комплексності правовідносин, які слід регулювати.

*Отже, надра – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння у межах території суверенної держави; вони є об'єктом права власності Українського народу та надаються тільки у користування для багаточисельних потреб; їх основу складають корисні копалини щодо яких засобами державного управління формуються Державний фонд надр та Державний фонд родовищ корисних копалин; надра підлягають особливій охороні та захисту.*

## **9.2. Право надрокористування та його види**

Право надрокористування доцільно розглядати в кількох аспектах:

- а) за формою – як *правовий інститут надрового права і законодавства*, тобто як сукупність правових норм, спрямованих на виникнення, зміну та припинення правовідносин надрокористування, це підінститут комплексного інституту екологічного права – права природокористування (об'єктивна сторона);

- б) за змістом – як *сукупність прав та обов'язків надрокористувачів*, як можливих по законодавству так і фактичних, підстави їх виникнення, зміни та припинення. Такі права і обов'язки визначаються екологічним законодавством, деталізуються Гл. 3 КУпН, іншими законами надрового законодавства (суб'єктивна сторона).

в) як *специфічний вид екологічних та надрових правовідносин*, що входять до предмета екологічного та надрового права. Специфіка цього типу правовідносин полягає в тому, що вони є похідними від правовідносин права власності на природні ресурси та на надра. Тому такий інститут включає в себе й гарантуючі засоби, що включають в себе законодавчо визначені повноваження органів держави і самоврядування, які сприяють надрокористувачам у реалізації їх потреб та інтересів у використанні природних ресурсів, зокрема надр. Такі органи завжди дотичні до виникнення правовідносин надрокористування.

Традиційно відносини права надрокористування можуть виникати на підставі юридичних фактів (правових норм) або юридичних складів. Так, юридичним фактом є положення ст. 23 КУпН про те, що власники земельних ділянок і землекористувачі можуть на своїх ділянках використовувати КК місцевого значення – піску, глини, гравію, торфу глибиною до 2 метрів, підземних вод відповідним об'ємом. Закон встановлює обмеження – крім випадків отримання від їх використання прибутку, з додержанням вимог охорони земель і надр при цьому.

Більшість правовідносин права надрокористування виникають на підставі складних юридичних складів, тобто сукупності юридичних фактів, що включають в себе: факт звернення заінтересованої особи до відповідного органу з клопотанням, зміст якого залежний від *виду спеціального надрокористування*; факт розгляду цього клопотання таким органом; факт прийняття рішення уповноваженим органом з результатом розгляду клопотання; видача (продаж) дозволів відповідного зразка на конкурсних засадах та інше.

г) *об'єктами права користування надрами* є конкретні юридично відокремлені (визначені) ділянки надр, закріплені на праві користування за певними суб'єктами;

д) *суб'єктами права користування надрами* згідно зі ст. 13 КУпН можуть бути підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, які в установленому законом порядку набули право користування надрами і несуть у зв'язку з цим відповідні права і обов'язки щодо геологічного вивчення, раціонального використання надр та їх охорони.

*Отже, право надрокористування – це провідний правовий інститут надрового права і законодавства, сукупність правових норм, якими врегульовуються відносини використання надр для різних потреб, у межах яких визначаються підстави виникнення, зміни та припинення прав і обов'язків користувачів надр, а також визначаються заходи з їх раціонального використання та охорони.*

***Право надрокористування може бути таких видів:***

а) *за терміном використання* – постійне або тимчасове (ст. 15 Кодексу). Зокрема, постійним визнається користування надрами без заздальгідь встановленого строку. Тимчасове користування надрами може бути короткостроковим (до 5 років) і довгостроковим (до 50 років). У разі необхідності строки тимчасового користування надрами може бути продовжено.

Спеціальний дозвіл на геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислово розробку родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ), надається строком на п'ять років.

Перебіг строку користування надрами починається з дня одержання спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, якщо в ньому не передбачено інше, а в разі укладення угоди про розподіл продукції - з дня, зазначеного в такій угоді;

б) *за цільовим призначенням* – геологічне вивчення надр; видобування надр; використання надр для потреб, не пов'язаних з видобуванням надр; для створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення; для виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції; геологічного вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ); задоволення інших потреб (ст. 14 КУпН);

в) *за економічною оцінкою КК* – платне та безоплатне. Відповідно до ст. 28 Кодексу України про надра *користування надрами є платним*. Плата справляється за користування надрами в межах території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

Плата за користування надрами справляється у вигляді: 1) рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин; 2) рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

За видачу спеціальних дозволів на користування надрами справляється відповідний збір у відповідності до ст. 34 Кодексу.

Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин та рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, встановлюються Податковим кодексом України.

Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин відповідно до угоди про розподіл продукції справляється відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції».

Згідно із ст. 31 Кодексу плата за користування надрами зараховується до державного і місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України. Плата за користування надрами, що надходить до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів і міських бюджетів міст Києва та Севастополя, розподіляється між місцевими бюджетами відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами;

г) *за підставою виникнення* – загальне та спеціальне. Хоч Кодекс України про надра не наводить такого критерію поділу цього права. Однак, реалізація права користування загальнопоширеними корисними копалинами землевласниками та землекористувачами згідно із ст. 23 Кодексу за ознаками може бути віднесене до *права загального надрокористування* (без дозволу, без плати).

природокористування прямо не називає. Всі види цільового призначення надрокористування є спеціальними.

Надра надаються у користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам лише за наявності у них спеціального дозволу на користування ділянкою надр.

*Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу.*

При укладенні угод про розподіл продукції надра надаються в користування на підставі угоди про розподіл продукції з оформленням спеціального дозволу на користування надрами та акту про надання гірничого відводу.

Користування надрами здійснюється без надання гірничого відводу чи спеціального дозволу у випадках, передбачених цим Кодексом (ст. 19 КУпН).

Кожен із видів спеціального надрокористування має особливості своєї реалізації.

**Геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення** регулюється статтею 20, нормами Розділу 2 КУпН, Закону України «Про державну геологічну службу», іншими нормативно-правовими актами.

Суб'єктами цього виду права надрокористування є спеціалізовані геологорозвідувальні підприємства. Виникає таке право на підставі складних юридичних складів:

а) звернення *про надання земельної ділянки*. Земельні ділянки для цих потреб надаються в порядку, визначеному ЗК України;

б) звернення *про надання спеціального дозволу на використання надр*. Надання спеціальних дозволів на використання надр здійснюється в порядку, визначеному ст. 16 КУпН, шляхом проведення аукціонів.

Надрокористувачі цього виду надр мають проходити *оцінку впливу на довкілля* (ст. 15-1 Кодексу), мають право розпоряджатися, у тому числі продавати та передавати у користування резидентам та нерезидентам України, геологічну інформацію, створену (придбану) за власні кошти з урахуванням вимог, встановлених законами України «Про державну таємницю» та «Про санкції» (ст. 39 КУпН). Першовідкривачі надр стимулюються у порядку, визначеному ст. 41 КУпН. Є Положення, згідно з яким їхнім іменем можуть називатися родовища, вони преміюються.

**Видобування корисних копалин** здійснюється так само на підставі надання земельних ділянок, гірничих відводів та спеціальних дозволів у порядку, визначеному загальними положеннями КУпН, Розділом 5 КУпН, Гірничим законом України, іншими законами і нормативно-правовими актами. Суб'єктами цього виду права надрокористування є спеціалізовані підприємства.

Такий вид права реалізується згідно із спеціальними проектами, планами, що підлягають *оцінці впливу на довкілля* та з додержанням вимог екологічної безпеки, охорони земель, надр, підземних вод. З метою запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам інтенсивного видобутку корисних копалин встановлюються *квоти на видобуток окремих видів корисних*

*копалин.* Порядок установлення квот на видобуток корисних копалин затверджується Кабінетом Міністрів України (ст. 52 КУпН).

Доцільно зазначити, що 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 (ст. 17 КУпН). Порядок надання гірничих відводів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

***Користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин,*** тобто для будівництва та експлуатації транспортних комунікацій (метро, підземні переходи), для будівництва сховищ, в тому числі нафту і газу, для захоронення відходів та інше здійснюється відповідними підприємствами, установами, організаціями з дотриманням положень КУпН, Розділу 5, як правило після проведення спеціальних досліджень, за відповідними проектами, на підставі одержання спеціальних дозволів, з дотриманням інших вимог законодавства.

***Користування надрами на підставі угод про розподіл продукції*** здійснюється відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції». В такий спосіб держава прагне залучати інвесторів, в тому числі іноземних, для геологічного вивчення та видобування стратегічних КК (нафти, газу), з розподілом видобутої продукції, як правило – 51% державі, 49% - інвестору.

Змінюватись і припинятись право надрокористування може у випадках, визначених законодавством (статті 26, 27 КУпН).

### **9.3. Особливості управління в галузі використання та охорони надр**

Об'єктивно таке управління є підінститутом екологічного управління. Його правові засади визначаються статтями 7-12 КУпН, нормами спеціальних законів, інших нормативно-правових актів.

Суб'єктивно це система державних, самоврядних, громадських та виробничих органів, їх службових та посадових осіб.

За змістом це сукупність повноважень таких органів, визначених як законами, так і положеннями про ці органи.

Так, до відання *Верховної Ради України* у сфері регулювання гірничих відносин належить: 1) законодавче регулювання гірничих відносин; 2) визначення основних напрямів державної політики у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр; 5) вирішення інших питань у сфері регулювання гірничих відносин відповідно до Конституції України (ст. 8 КУпН). До прикладу, Верховна Рада бере участь в екологічному програмуванні шляхом прийняття Закону України «Про Загальнодержавну програму розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року».

*Президент України*, як гарант національної безпеки схвалює рішення РНБО України з таких питань. Так, указом від 25 березня 2021 р. № 122/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 березня 2021 року «Щодо стану справ у сфері надрокористування» порушено питання

посилення державного контролю та юридичної відповідальності за отримання спеціальних дозволів на право надрокористування поза конкурсом.

До відання *Кабінету Міністрів України* у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр належить: 1) реалізація державної політики у сфері регулювання гірничих відносин; 2) здійснення державного контролю за геологічним вивченням, використанням та охороною надр, а також за утворенням та використанням техногенних родовищ і переробкою мінеральної сировини; 3) визначення порядку діяльності органів виконавчої влади в галузі використання і охорони надр, координація їх діяльності; 4) забезпечення розробки загальнодержавних та регіональних програм у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр; 5) визначення темпів використання, подальшого розширення та якісного поліпшення мінерально-сировинної бази; 6) визначення порядку використання надр та їх охорони, розробки і затвердження відповідних норм і правил; 7) встановлення збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами; 8) створення єдиної системи Державного інформаційного геологічного фонду та визначення порядку розпорядження геологічною інформацією; 9) організація державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин; 10) вирішення питань використання надр для складування і захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин; 12) визначення критеріїв щодо визнання запасів корисних копалин незначними; 13) укладення угод про розподіл продукції; 15) укладення угод про розподіл продукції щодо використання ділянок надр у виключній (морській) економічній зоні, на континентальному шельфі України; 15<sup>-1</sup>) затвердження переліку ділянок надр, що становлять особливу наукову, культурну або природно-заповідну цінність і не можуть надаватися у користування на умовах угод про розподіл продукції; 15<sup>-2</sup>) публікація та поширення інформації про загальнодержавні та місцеві податки і збори та інші платежі, у тому числі контекстної інформації (загального огляду) по видобувних галузях, для збільшення прозорості видобувних галузей у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; 16) вирішення інших питань у галузі управління і контролю за використанням та охороною надр (ст. 8 КУпН).

Відповідні повноваження у цій галузі на своїй території мають Верховна Рада АРК (ст. 9), обласні, Київська та Севастопольська міські ради (ст. 9-1), Рада міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 9-2), сільські, селищні, міські і районні ради, і ради об'єднаних територіальних громад (ст. 10).

Найбільше навантаження щодо забезпечення екологічного управління в цій галузі належить органам, що здійснюють державне управління у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр. Так, державне управління у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища – Міндовкілля, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр – Державна геологічна служба, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці –



Державна служба з охорони праці, органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України. До прикладу, це Міжвідомча комісія з організації укладання угод про розподіл продукції.

Органи, що здійснюють державне управління у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр, зобов'язані надавати та публікувати інформацію про стан геологічного вивчення, використання і охорони надр в обсязі, необхідному для забезпечення прозорості у видобувних галузях, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ст. 11 КУпН).

У межах своїх повноважень управління в цій галузі здійснюють самі господарюючі суб'єкти – *екологічний менеджмент*.

*Громадяни та їх об'єднання* мають право на участь у розробленні та здійсненні заходів з питань раціонального використання та охорони надр, які здійснюють органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування Ст. 12 КУпН).

Основні функції управління в цій галузі.

**Екологічне проектування (програмування).** Окрім розробки загальнодержавних, регіональних та місцевих програм з питань забезпечення народного господарства у сировинній базі, Кодексом України про надра (розділ 4), Гірничим законом України, іншими актами законодавства передбачено *проектування гірничодобувних об'єктів, а також підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин*. Таке проектування провадиться на основі геологічного та іншого вивчення надр з урахуванням комплексного розвитку регіону та вимог екологічної безпеки. Проектування гірничодобувних об'єктів провадиться після попереднього погодження у встановленому законодавством порядку питань про надання земельної ділянки і гірничого відводу.

Проекти будівництва гірничодобувних об'єктів або підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі для захоронення відходів виробництва, інших шкідливих речовин, скидання стічних вод, *підлягають оцінці впливу на довкілля, науково-технічній та іншим видам експертизи та погодженню* в порядку, встановленому законодавством України.

У проектах будівництва гірничодобувних об'єктів повинні передбачатися:

- 1) розташування наземних і підземних споруд, що забезпечує найбільш раціональне та ефективне використання запасів корисних копалин;
- 2) способи проведення розкривних робіт, системи розробки родовищ корисних копалин і технічні схеми переробки (підготовки) мінеральної сировини, що забезпечують найбільш повне, комплексне та економічно доцільне вилучення з надр запасів корисних копалин, а також використання наявних у них компонентів;
- 3) раціональне використання розкривних порід при розробці родовищ корисних копалин;
- 4) складування, збереження та визначення порядку обліку корисних копалин, які тимчасово не використовуються, а також відходів виробництва, що містять корисні компоненти;
- 5) геологічне вивчення надр, що розкриваються в процесі будівництва та експлуатації гірничодобувних об'єктів, та складання

геологічної і маркшейдерської документації; 6) рекультивація порушених земель, максимальне збереження ґрунтового покриву; 7) заходи, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища.

У проектах будівництва об'єктів по переробці мінеральної сировини повинні передбачатися: 1) застосування технологічних схем, які забезпечують раціональне і комплексне вилучення з видобутої мінеральної сировини наявних у ній компонентів, що мають промислове значення; 2) раціональне використання, утилізацію, знешкодження або безпечне захоронення відходів переробки (шламу, пилу, стічних вод тощо); 3) складування, збереження та визначення порядку обліку відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються; 4) заходи, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища.

При проектуванні, будівництві і введенні в експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, повинні забезпечуватися раціональне використання видобутих гірських порід, а також виконання вимог, зазначених у пунктах 5, 6, 7 частини першої цієї статті, та інших вимог і правил відповідно до законодавства України.

Забороняється введення в експлуатацію нових і реконструйованих гірничодобувних об'єктів, об'єктів по переробці мінеральної сировини, а також підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, якщо при їх проектуванні не дотримано вимог, передбачених цією статтею.

**Розподіл і перерозподіл надр** як галузева функція здійснюється у формах:

- надання земельних ділянок для відповідних потреб, здійснюється з дотриманням вимог ЗК України, положень статте 18-18-1 КУпН. Так, земельні ділянки для користування надрами, крім випадків, передбачених ст. 23 цього Кодексу, надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів на користування надрами чи гірничих відводів. Місцеві ради при наданні земельної ділянки для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення одночасно надають у користування і надра.

У разі якщо для провадження діяльності з видобування корисних копалин є необхідним надання в користування земельних ділянок державної чи комунальної власності, які на момент проведення аукціону чи конкурсу з надання надр у користування сформовані як об'єкт цивільних прав, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, уповноважений здійснювати розпорядження такими земельними ділянками, до початку проведення такого аукціону (конкурсу) за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, затверджує перелік земельних ділянок державної, комунальної власності, розташованих у межах ділянки надр, що передається в користування переможцю аукціону, конкурсу, і які мають бути передані йому в користування для видобування корисних копалин.

*Розпорядження такими земельними ділянками здійснюється з такими особливостями:* 1) строк дії договорів оренди, емфітевзису, суперфіцію щодо таких земельних ділянок може бути продовжений лише у разі, якщо вони не будуть після закінчення їх строку передаватися в користування користувачу

надр для видобування корисних копалин; 2) земельні ділянки не можуть передаватися у власність (крім випадків передачі їх власникам розташованих на них будівель, споруд); 3) земельні ділянки не можуть передаватися у постійне користування будь-якій особі, крім користувача надр; 4) земельні ділянки можуть передаватися в оренду, на правах емфітевзису, суперфіцію лише на строк до надання земельної ділянки користувачу надр; 5) на земельній ділянці не може бути встановлений земельний сервітут, який унеможливує використання земельної ділянки користувачем надр після передачі земельної ділянки йому в користування.

Обтяження речових прав на земельну ділянку, розташовану в межах ділянки надр, яка передається в користування переможцю аукціону (конкурсу), визначені цією статтею: діють протягом строку, визначеного рішенням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, уповноваженого здійснювати розпорядження земельною ділянкою, але не більше п'яти років; підлягають державній реєстрації в порядку, визначеному Законом України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", на підставі відповідного рішення органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, уповноваженого здійснювати розпорядження такими земельними ділянками; надання гірничих відводів; організація аукціонів з продажу спеціальних дозволів на використання надр та видача таких дозволів; організація укладання угод про розподіл продукції;

- надання гірничих відводів (ст. 17 КУнН). 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 для розробки родовищ корисних копалин, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, надаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення надаються територіальними управліннями центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, і підлягають реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.

При наданні гірничих відводів вирішуються питання щодо правильності поділу родовищ корисних копалин на окремі гірничі відводи з метою запобігання залишенню поза гірничими відводами менш цінних ділянок родовищ та не придатних для самостійної розробки, дотримання вимог безпеки під час проведення гірничих і підривних робіт при розробці родовищ корисних копалин та при використанні надр для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, відвернення небезпеки для людей, майна та навколишнього природного середовища.

Порядок надання гірничих відводів встановлюється Кабінетом Міністрів України (постанова від 27 січня 1995 р. № 59).

Надання гірничих відводів інвесторам, з якими укладено угоду про розподіл продукції, здійснюється на підставі укладеної угоди про розподіл продукції шляхом оформлення відповідного акту, форма і зміст якого визначаються законодавством України.

Не потребують гірничого відводу користувачі нафтогазоносними та бурштиноносними надрами, які отримали спеціальний дозвіл на користування такими надрами;

- *видача спеціальних дозволів на користування надрами* (ст. 16 КУпН). Такі дозволи надаються на підставі проведення аукціонів. Аукціони щодо продажу спеціальних дозволів на користування надрами проводяться шляхом електронних торгів, що здійснюються за допомогою апаратно-програмного комплексу, що функціонує в Інтернеті та забезпечує заявникам, учасникам і організатору аукціону та центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, та/або Раді міністрів Автономної Республіки Крим можливість користуватися сервісами такої системи з автоматичним обміном інформацією про процедури проведення аукціону.

Подання документів на отримання, продовження спеціальних дозволів на користування надрами, їх переоформлення, внесення до них змін (у тому числі до програми робіт) здійснюються заявником у паперовій або електронній формі через спеціальний електронний кабінет, який формує та веде центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, на його офіційному веб-сайті у мережі Інтернет.

Площа ділянки надр, на яку надається спеціальний дозвіл на геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислово розробку родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ), не може перевищувати 10 гектарів.

Інформація та документи, що подаються заявниками через електронний кабінет, є відкритими і публікуються на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, або Радою міністрів Автономної Республіки Крим щодо розробки родовищ корисних копалин місцевого значення на території Автономної Республіки Крим. Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Надання спеціальних дозволів на користування надрами, крім випадків користування надрами на умовах угод про розподіл продукції, укладених відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції», здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою питання про

надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби.

У разі виконання окремих видів робіт, пов'язаних з користуванням надрами, особами, не зазначеними у спеціальному дозволі, відповідальність за виконання умов, передбачених спеціальними дозволами, несе суб'єкт, що отримав спеціальний дозвіл.

Щодо окремих видів користування надрами чи окремих користувачів надр можуть встановлюватись певні обмеження, передбачені законодавством України.

Власник спеціального дозволу на користування надрами не може дарувати, продавати або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як вклад у спільну діяльність.

Порядок проведення та умови конкурсу на укладення угод про розподіл продукції визначаються Законом України «Про угоди про розподіл продукції». Спеціальний дозвіл на користування надрами на умовах розподілу продукції видається на підставі укладеної угоди про розподіл продукції і повинен містити усі види користування надрами та інші дані та відомості, передбачені цією угодою. Права користування надрами можуть бути передані третім особам одночасно з передачею прав та обов'язків за угодою про розподіл продукції та з обов'язковим переоформленням спеціального дозволу на користування надрами відповідно до вимог Закону України «Про угоди про розподіл продукції».

*Переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, внесення до них змін, видача дублікатів, продовження терміну дії спеціальних дозволів на користування надрами, зупинення їх дії або анулювання, поновлення їх дії у разі зупинення здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр у встановленому законодавством порядку.*

Надання спеціальних дозволів на користування надрами суб'єкту господарювання, який отримав цілісний майновий комплекс державного вугледобувного підприємства в оренду чи концесію, здійснюється шляхом переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, виданих вугледобувному підприємству державного сектору економіки, цілісний майновий комплекс якого передано в оренду чи концесію, на ім'я суб'єкта господарювання, який отримав цілісний майновий комплекс такого вугледобувного підприємства в оренду чи концесію, на строк дії такого спеціального дозволу та без проведення конкурсу (аукціону);

*укладання договорів, зокрема оренди земельних ділянок з ділянкою надр, концесія, угоди про розподіл продукції та інші. Так, під час оренди чи концесії цілісного майнового комплексу державного вугледобувного підприємства на період отримання орендарем чи концесіонером спеціального дозволу на користування надрами та гірничого відводу орендар чи концесіонер здійснює видобуток вугілля та (або) лігніту (бурого вугілля) на об'єкті, переданому в оренду чи концесію, на підставі чинного спеціального дозволу на користування*

надрами та гірничого відводу державного вугледобувного підприємства, цілісний майновий комплекс якого передано в оренду чи концесію, але не більше 12 місяців з дня укладення договору оренди чи концесії.

Надання спеціальних дозволів на користування надрами суб'єкту господарювання, який приватизував державне вугледобувне підприємство відповідно до Закону України «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств», здійснюється шляхом переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, наданих зазначеному вугледобувному підприємству, на ім'я суб'єкта господарювання, який його приватизував, на строк дії такого спеціального дозволу та без проведення аукціону.

Продовження строку дії спеціальних дозволів на користування надрами, наданих на ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території України, здійснюється з урахуванням особливостей, встановлених законом.

**Державний облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин.** Відповідно до ст. 42 КУпН 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. Такий облік здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

**Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин** містить відомості про кожне родовище, включене до Державного фонду родовищ корисних копалин, щодо кількості та якості запасів корисних копалин і наявних у них компонентів, гірничо-технічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовища та його геолого-економічну оцінку, а також відомості про кожний прояв корисних копалин.

Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин ведеться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин включає геопросторові дані, метадані та сервіси, оприлюднення, інша діяльність з якими та доступ до яких здійснюються у мережі Інтернет згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» (ст. 43 КУпН).

**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.

Державний баланс запасів корисних копалин ведеться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (ст. 44 КУпН).

**Державна експертиза та оцінка запасів корисних копалин, списання запасів КК.** Відповідно до ст. 45 КУпН для визначення промислової цінності родовищ і оцінки запасів корисних копалин по кожному родовищу встановлюються кондиції на мінеральну сировину, що становлять сукупність

вимог до якості і кількості корисних копалин, гірничо-геологічних та інших умов розробки родовища.

Кондиції на мінеральну сировину розробляються з урахуванням раціонального використання всіх корисних копалин, а також наявних у них цінних компонентів і підлягають експертизі центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, або іншими уповноваженими підприємствами, установами чи організаціями.

Порядок розробки кондицій на мінеральну сировину встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Запаси корисних копалин розвіданих родовищ, а також запаси корисних копалин, додатково розвіданих у процесі розробки родовищ, підлягають експертизі та оцінюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, або іншими уповноваженими підприємствами, установами чи організаціями у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (постанова від 22 грудня 1994 р. № 865).

**Списання запасів корисних копалин.** Згідно із ст. 46 КУпН видобуті корисні копалини, запаси корисних копалин, які втратили промислове значення, а також втрачені у процесі видобування або не підтверджені під час наступних геологорозвідувальних робіт чи розробки родовища, підлягають списанню з обліку гірничодобувного підприємства в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України (постанова від 27 січня 1995 р. № 58, зі зм.).

Результати списання з обліку запасів корисних копалин обліковуються у Державному інформаційному геологічному фонді України.

**Державний облік ділянок надр, наданих у користування для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин,** у відповідності до положень ст. 47 КУпН здійснює Держохоронпраці.

**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 (ст. 60 КУпН). Державний контроль у цій галузі має свої особливості. Зокрема є три форми такого державного контролю.

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

**Державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд)** здійснюється централь-

ним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці – Держохоронпраці.

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

Повноваження органу державного геологічного контролю визначені в статті 62 КУпН.

Орган державного геологічного контролю має право: 1) припиняти всі види робіт по геологічному вивченню надр, що проводяться з порушенням норм та правил і можуть спричинити псування родовищ, суттєве зниження ефективності робіт або призвести до значних збитків; 2) зупиняти діяльність підприємств і організацій, що займаються геологічним вивченням надр без спеціальних дозволів або з порушенням умов, передбачених цими дозволами; 3) давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення недоліків і порушень під час геологічного вивчення надр.

Органу державного геологічного контролю відповідно до законодавства України може бути надано й інші права щодо запобігання і припинення порушень правил і норм геологічного вивчення надр.

Порядок здійснення державного геологічного контролю визначається Кабінетом Міністрів України.

Повноваження органу державного гірничого нагляду щодо здійснення нагляду за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною визначено статтею 63 КУпН.

Орган державного гірничого нагляду має право: 1) давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень норм і правил ведення робіт під час геологічного вивчення надр, їх використання та охорони; 2) в порядку, встановленому законодавством України, припиняти роботи, пов'язані з користуванням надрами, у разі порушень відповідних норм і правил; 3) вимагати від користувачів надр обґрунтування списання запасів корисних копалин; 4) давати рекомендації щодо впровадження нових прогресивних технологій переробки мінеральної сировини.

Органу державного гірничого нагляду законодавством України може бути надано й інші права з метою запобігання порушенням законодавства про надра та їх припинення.

Порядок здійснення державного гірничого нагляду визначається Кабінетом Міністрів України.

Положення цієї статті щодо угод про розподіл продукції застосовуються з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про угоди про розподіл продукції».

Не забувайте, що у відповідності до законодавства може здійснюватися виробничий та громадський контроль у цій галузі.



**Організація оцінки впливу на довкілля** проводиться у відповідності до Закону.

**Геологічний та сейсмічний моніторинг**, здійснюється відповідно до Положення про національну систему сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення у сейсмонебезпечних регіонах, Положення про Міжвідомчу комісію із сейсмічного моніторингу та Програму функціонування і розвитку національної системи сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення у сейсмонебезпечних регіонах від 28 червня 1997 р. № 699. У межах своїх повноважень таку функцію здійснюють НАН України, ДСНС, Держгеонадра та інші.

**Вирішення спорів.** Відповідно до ст. 64 КУпН спори з питань користування надрами розглядаються органом державного геологічного контролю, органом державного гірничого нагляду, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, місцевими радами або судом у порядку, встановленому законодавством України.

Місцеві ради вирішують спори з питань користування надрами, пов'язані з розробкою родовищ корисних копалин місцевого значення, торфу, прісних підземних вод.

#### **9.4. Правова охорона надр**

*Під правовою охороною будь-якого природного ресурсу доцільно розглядати сукупність державно-правових, організаційних, техніко-технологічних, економічних та інших соціальних засобів, спрямованих на їх раціональне, економне використання, забезпечення екологічної безпеки, захисту всього навколишнього природного середовища при цьому.*

Формально така охорона проголошується у змісті правових норм про обмеження (обтяження) про заборони в Конституції України, в ЗУпОНПС тощо. Тому й надрове законодавство містить такі норми. Таку сукупність норм можна назвати підінститутом надрового права.

Так, ст. 4 КУпН встановлено, що угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського народу на надра, є недійсними. Права та обов'язки надрокористувачів також вписані в законодавстві з урахуванням вимог їх охорони.

Відповідно до ст. 22 КУпН надання надр для захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод допускається у виняткових випадках при додержанні норм, правил та вимог, передбачених законодавством України. Надра для вказаних цілей надаються відповідно до статті 19 цього Кодексу за результатами спеціальних досліджень та на підставі проектів, виконаних на замовлення заінтересованих підприємств, установ і організацій.

Безпосередньо охороні надр присвячено Розділ 6 КУпН, де визначено конкретні засоби і заходи, які або слід виконувати безпосередньо (активна поведінка можливих користувачів чи органів влади), або слід додержуватися (утримання від вчинення протиправних дій).

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 вилучення 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.

У разі порушення вимог статей цього Кодексу користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, або іншим державним органом, уповноваженим на застосування таких заходів реагування, в порядку, встановленому законодавством.

При користуванні надрами відповідно до умов угоди про розподіл продукції право користування надрами може бути припинено, обмежено чи тимчасово заборонено (зупинено) на умовах та в порядку, передбачених Законом України «Про угоди про розподіл продукції» і такою угодою, і лише у випадках, зазначених у частині четвертій статті 26 цього Кодексу.

Забороняється проектування і будівництво населених пунктів, промислових комплексів та інших об'єктів без попереднього геологічного вивчення ділянок надр, що підлягають забудові.

Забудова площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, а також будівництво на ділянках їх залягання споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускаються у виняткових випадках лише за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці. При цьому повинні здійснюватися заходи, які забезпечать можливість видобування з надр корисних копалин.

Порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Забудова площ залягання корисних копалин місцевого значення, а також розміщення на ділянках їх залягання підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускаються за погодженням з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами.

Рідкісні геологічні відслонення, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти та інші ділянки надр, які становлять особливу наукову або культурну цінність, можуть бути оголошені у встановленому законодавством порядку об'єктами природно-заповідного фонду.

У разі виявлення при користуванні надрами рідкісних геологічних відшарувань і мінералогічних утворень, метеоритів, палеонтологічних, археологічних та інших об'єктів, що становлять інтерес для науки і культури, користувачі надр зобов'язані зупинити роботи на відповідній ділянці і повідомити про це заінтересовані державні органи.

До заходів правової охорони віднесено заходи юридичної відповідальності за порушення вимог надрового законодавства.

## **9.5. Юридична відповідальність за порушення вимог законодавства про надра**

З науково-методологічної точки зору ці питання доцільно розглядати як:

а) підінститут надрового права. Так, Гл. 6 КУпН, в ст. 65 закріплює формальні склади правопорушень у цій галузі. Такі склади можуть деталізуватись у інших нормативно-правових актах надрового законодавства, а також у КУпАП, КК України;

б) як відповідний тип надрових правовідносин;

в) як можливість порушника надрового законодавства перетерпіти негативні для себе наслідки;

г) як система державно-правових санкцій, застосовуваних спеціальними органами до порушників надрового законодавства.

Слід звернути увагу на те, що адміністративна відповідальність, яка застосовується КУпАП (статті 47, 57, 58) часто включає в себе обмеження, зупинення, позбавлення прав. Крім того, у зв'язку з частими випадками незаконного використання надр КК України (статті 239, 240-242, 244-246, 254, 272, 273) законодавець посилює штрафні санкції.

Що стосується цивільно-правової (майнової) відповідальності, то тут можливе застосування розрахункового способу обчислення розмірів шкоди, що передбачений наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 29 серпня 2011 року № 303 «Про затвердження Методики визначення розмірів збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами», а також наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 4 квітня 2022 року № 167 «Про затвердження Методики визначення розміру шкоди завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану» та наказом Міністерства

захисту довкілля та природних ресурсів України від 15 вересня 2022 р. № 366 «Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами».

Особливістю цього інституту є застосування дисциплінарної відповідальності. До неї притягаються працівники гірничої галузі у порядку, визначеному Кодексом законів про працю України, Гірничим законом України, Положенням про дисциплінарну відповідальність гірничих підприємств, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12 березня 2002 р.

### **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Надра як об'єкт правової охорони та використання.
2. Загальна характеристика та співвідношення державного фонду надр та державного фонду родовищ корисних копалин.
3. Гірничий відвід як об'єкт права користування надрами.
4. Підстави та порядок надання та вилучення гірничих відводів.
5. Види права надрокористування.
6. Підстави та порядок виникнення, зміни, призупинення та припинення права користування надрами.
7. Особливості використання надр на підставі угод про розподіл продукції.
8. Особливості використання окремих корисних копалин (нафти і газу, уранових руд, дорогоцінних металів та каміння тощо).
9. Права та обов'язки користувачів надр, захист та гарантії їх прав.
10. Особливості управління в галузі використання і охорони надр.
11. Особливості правової охорони надр.
12. Особливості юридичної відповідальності за порушення гірничого законодавства України.

### **Рекомендована література:**

Кірін Р.С. Кодифікація законодавства про надра: дис.. д.ю.н. 12.00.06. НАН України, Інститут економіко-правових досліджень, 2016.

Кірін Р.С. Правове регулювання видобування надр в Україні: дис.. к.ю.н. 12.00.06. КНУ імені Тараса Шевченка, 2002.

Медведєва Н.П. Правове регулювання гірничої концесії: дис.. к.ю.н. 12.00.06. КНУ імені Тараса Шевченка, 2008.

Макаренко Н.О. Правове забезпечення екологічної безпеки при видобуванні нафти та газу в Україні: дис...к.ю.н. 12.00.06. КНУ імені Тараса Шевченка, 2015.

Олійник О.М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2010. 205 с.

Орленко М.І. Правові засади дозвільної системи в сфері надрокористування. 12.00.06. КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. 222 с.

## Розділ 10.

### Правовий режим використання, відтворення та охорони вод

10.1. Води як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони

10.2. Право водокористування та його види

10.3. Особливості управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони вод

10.4. Правова охорона вод

10.5. Юридична відповідальність за порушення вимог водного законодавства

#### 10.1. Води як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони

Води (вода) – найпоширеніший хімічний елемент природи, що брав участь у створенні матеріального світу. За однією із версій науковців поверхня Землі була спершу вкрита водою і лише з часом, під впливом різних процесів, її частина зменшилась і утворилась твердь земна.

Гідросфера, як один із компонентів Землі складає 71% її загальної площі. Це води суходолу (річок, озер, льодовиків, штучних водойм, боліт, підземних вод, ґрунтової вологи, снігового покриву) та морів і океанів. Загальний обсяг води на Землі становить приблизно 1390 млн куб км., з них питної води менш як 2%.

Води виконують багаточисельні функції у житті суспільства:

- *еколого-біологічну* – водні ресурси забезпечують існування людей, тваринного і рослинного світу, є обмеженими та уразливими природними об'єктами (Преамбула Водного кодексу України; далі – ВК України). Вода забезпечує життєдіяльність людини (без води людина може проіснувати всього кілька днів), існування і розвиток рослинного і тваринного світу, входить до складу клітин усіх живих організмів;

- *культурно-оздоровчу* – вода забезпечує відновлення продуктивних сил людини при відпочинку на природі, при курортному лікуванні, при туризмі, при здійсненні любительського рибальства, при організації територій та об'єктів ПЗФ;

- *соціально-економічну* – вода забезпечує потреби суспільства у воді: для питних та побутових потреб, для пожежних потреб, для потреб промисловості, сільського і рибного господарства, водного транспорту та інше.

Юридичними ознаками вод є:

- води є об'єктом права власності та права водокористування – Усі води (водні об'єкти) на території України є національним надбанням Українського народу, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту (Преамбула ВК України). Води (водні об'єкти) є виключною

власністю Українського народу і надаються тільки у користування (ст. 6 ВК України);

- води є об'єктом управління – Український народ здійснює право власності на води (водні об'єкти) через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради. Окремі повноваження щодо розпорядження водами (водними об'єктами) можуть надаватися відповідним органам виконавчої влади та Раді міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 6 ВК України).

Усі води (водні об'єкти) на території України становлять її водний фонд. До водного фонду України належать:

1) поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти;

2) підземні води та джерела;

3) внутрішні морські води та територіальне море (стаття 3 ВК). Усі води підлягають державному обліку – ведеться Державний водний кадастр;

- води є об'єктом спеціальної охорони і захисту – «В умовах нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, розвитку суспільного виробництва і зростання матеріальних потреб виникає необхідність розробки і додержання особливих правил користування водними ресурсами, раціонального їх використання та екологічно спрямованого захисту» (Преамбула ВК України). Високий рівень господарського освоєння території України призводить до порушення рівноваги в природі, умов формування стоку, погіршення якості води. Шкоду заподіюють як самі води – повені, підтоплення, водна ерозія, руйнування берегів, так і господарська діяльність шляхом забруднення скидами, засмічення вод, вичерпання, що зобов'язує до їх особливої охорони.

Об'єктами правової охорони є як водні об'єкти, так і водні ресурси – обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території (ст. 1 ВК України).

Води за законодавством класифікуються. Так, за ст. 5 ВК України до водних об'єктів загальнодержавного значення належать: 1) внутрішні морські води, територіальне море, а також акваторії морських портів; 2) підземні води, які є джерелом централізованого водопостачання; 3) поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що знаходяться і використовуються на території більш як однієї області, а також їх притоки всіх порядків; 4) водні об'єкти в межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також віднесені до категорії лікувальних.

До водних об'єктів місцевого значення належать: 1) поверхневі води, що знаходяться і використовуються в межах однієї області і які не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення; 2) підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання.

Поділ вод на загальнодержавного і місцевого значення впливає на їх правовий режим.

Окрім цього, водні об'єкти поділяються на природні та штучно створені, на поверхневі і підземні води.

Пріоритет водним законодавством віддається питній воді та мінеральним водам, водам для забезпечення права загального водокористування, а також водам у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України.

Води розміщуються на землях водного фонду. Згідно із ст. 4 ВК України до земель водного фонду належать землі, зайняті:

- морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами, не зайнятими лісами;
- прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами;
- гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них;
- береговими смугами водних шляхів.

Правовий режим земель водного фонду визначається ЗК України.

З урахуванням глобальних процесів зміни клімату дуже багато водойм обмілили в Україні, південні регіони потерпають від опустелювання (прийнята Програма запобігання опустелюванню). Води потерпають від забруднюючих речовин і побутового сміття. За словами народознавця Гарафени Маковій, всі хвороби у людей від їх відношення до води, вода здатна віддзеркалювати дії, спрямовані на її стан та якість, а тому їй властиво повертати особі сторицею (в екології - принцип бумеранга). Тому водойми і джерела слід толокою (гуртом) виходити і очищати. Оберігайте воду, використовуйте її економно, раціонально, не забруднюйте і не засмічуйте!!!

Отже, окреслено коло суспільних водних правовідносин, які входять до предмету екологічного права та складають предмет водного права України. Такі відносини підлягають правовому регулюванню, це: відносини права власності і користування, відносини управління, відносини відтворення та охорони.

Такі відносини врегульовуються водним законодавством України, яким доцільно визначити сукупність норм Конституції України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ВК України, Законів України «Про питну воду та питне водопостачання», «Про курорти», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про природно-заповідний фонд України», «Про внутрішній водний транспорт» (набере чинності в 2022 році), «Про пожежну безпеку», Кодекс торговельного мореплавства України, багатьох інших нормативно-правових актів, у тому міжнародних конвенцій.

Отже, води – це усі води (поверхневі, підземні, морські), що входять до складу природних ланок кругообігу води, у межах території України, які є власністю Українського народу, надаються у користування для багаточисельних суспільних потреб, які підлягають державному обліку і ведення Державного водного кадастру, щодо яких системою державно-правових, організаційних, економічних та інших засобів забезпечується регулювання відносин з їх раціонального використання, охорони та відтворення.

## 10.2. Право водокористування та його види

Право водокористування є похідним від права природокористування та права власності на води. З об'єктивної точки зору інститут права водокористування утворює сукупність правових норм, що забезпечують регулювання збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, охорону водних об'єктів та запобігання шкідливим діям вод.

З суб'єктивної сторони, або за змістом – це сукупність прав та обов'язків суб'єктів водного права і законодавства (статті 43-44 ВК України):

- органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які від імені Українського народу реалізують право власності на води,

- підприємств, установ, організацій, громадян України, іноземних фізичних і юридичних осіб, осіб без громадянства, які здійснюють забір води або користуються водними об'єктами.

Об'єктами права водокористування є усі води – загальний об'єкт, або окремі водойми, їх частини, обсяги води, що забираються технічними пристроями із водних джерел – спеціальний об'єкт.

Право водокористування класифікується за такими критеріями:

- *за формою організації водокористування*: первинне та вторинне. Так, первинні водокористувачі - це ті, що мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води. Вторинні водокористувачі (абоненти) – це ті, що не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають стічні води в їхні системи на підставі договору про водопостачання (поставку води) та/або про водовідведення без отримання дозволу на спеціальне водокористування. Вторинні водокористувачі здійснюють скидання стічних вод у водні об'єкти на підставі дозволів на спеціальне водокористування (ст. 42 ВК України);

- *за підставою виникнення* – загальне і спеціальне. Так, загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення їх потреб (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць) безкоштовно, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів.

З метою охорони життя і здоров'я громадян, охорони навколишнього природного середовища та з інших передбачених законодавством підстав районні і міські ради за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та інших державних органів встановлюють місця, де забороняється купання, плавання на човнах, забір води для питних або побутових потреб, водопій тварин, а також за певних підстав визначають інші умови, що



обмежують загальне водокористування на водних об'єктах, розташованих на їх території.

Забороняється обмеження загального водокористування, у тому числі обмеження купання та плавання на човнах, любительського і спортивного рибальства, причалювання до берега у світлу пору доби у зв'язку з перебуванням земельних ділянок прибережних захисних смуг (пляжної зони) у користуванні юридичних або фізичних осіб, крім випадків, передбачених законом.

Місцеві ради зобов'язані повідомляти населення про встановлені ними правила, що обмежують загальне водокористування.

На водних об'єктах, наданих в оренду, загальне водокористування допускається на умовах, встановлених водокористувачем, за погодженням з органом, який надав водний об'єкт в оренду.

Водокористувач, який узяв водний об'єкт у користування на умовах оренди, зобов'язаний доводити до відома населення умови водокористування, а також про встановлені обмеження загального водокористування на водному об'єкті, наданому в оренду.

Якщо водокористувачем або відповідною радою не встановлено таких умов, загальне водокористування визнається дозволеним без обмежень (ст. 47 ВК України).

Спеціальне водокористування – це забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів.

Не належать до спеціального водокористування: пропуск води через гідровузли (крім гідроенергетичних); скид води з водних об'єктів відповідно до встановлених для них режимів роботи для підтримання екологічних витрат у річці та з метою запобігання виникненню гідродинамічних аварій; 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 розчистки русел річок, каналів і дна водойм, будівельних, днопоглиблювальних і вибухових робіт; видобування корисних копалин (крім підземних вод) і водних рослин; прокладання трубопроводів і кабелів; проведення бурових, геологорозвідувальних робіт; забір та/або використання води в об'ємі до 5 кубічних метрів на добу, крім тієї, що використовується для виробництва (входить до складу) напоїв та фасованої питної води; інші роботи, які виконуються без забору води та скидання зворотних вод (ст. 48 ВК України).

Водночас, забір та використання води із каналів, водогонів (водопроводів) міжбасейнового та внутрішньобасейнового перерозподілу водних ресурсів здійснюються на підставі дозволу на спеціальне водокористування та договору про водопостачання (поставку води), укладеного з підприємствами та організаціями, які забезпечують перекидання води у маловодні регіони. Перелік

підприємств та організацій, які забезпечують перекидання води у маловодні регіони, затверджується Кабінетом Міністрів України (ст. 42 ВК України).

Спеціальне водокористування:

- *за цільовим призначенням вод* – здійснюється насамперед для задоволення питних потреб населення, а також для господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських (у тому числі для цілей аквакультури) та інших державних і громадських потреб;

- *за строками* – може бути постійним та тимчасовим (короткострокове – на три роки, довгострокове – від 3 до 25 років). Строки спеціального водокористування встановлюються органами, які видали дозвіл на спеціальне водокористування. У разі необхідності строк спеціального водокористування може бути продовжено на період, що не перевищує відповідно короткострокового або довгострокового водокористування. Продовження строків спеціального водокористування за клопотанням заінтересованих водокористувачів здійснюється державними органами, що видали дозвіл на спеціальне водокористування (ст. 50 ВК України);

- *за платою* – платне, безоплатне. Плата за спеціальне водокористування стягується в межах доведених лімітів (обсягів) забору води або лімітів скидання забруднюючих речовин. Як видно, тут мають місце дві форми платежів: рентну плату за спеціальне використання води та екологічний податок у формі збору за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти. Їх стягнення та зарахування до відповідних бюджетів і фондів регулюється ВК України та податковим і бюджетним законодавством (ст. 30 ВК України).

Крім того, спеціальне водокористування здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування. Дозвіл на спеціальне водокористування видається територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства. Видача (відмова у видачі, переоформлення, видача дубліката, анулювання) дозволу на спеціальне водокористування здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в установленому Кабінетом Міністрів України порядку.

Видача (переоформлення, видача дубліката, анулювання) дозволу на спеціальне водокористування здійснюється безоплатно.

Подання юридичною або фізичною особою, фізичною особою – підприємцем заяви про одержання (переоформлення, одержання дубліката, анулювання) дозволу на спеціальне водокористування та відповідних документів, а також видача (відмова у видачі, переоформлення, видача дубліката, анулювання) їй цього дозволу здійснюються в паперовій або електронній формі.

Для одержання дозволу на спеціальне водокористування юридична або фізична особа, фізична особа - підприємець звертається до органів, зазначених у частині другій цієї статті, із заявою, до якої додаються:

- обґрунтування потреби у воді з помісячним нормативним розрахунком водокористування і водовідведення;

- опис та схема місць забору води та скиду зворотних вод;

- нормативи гранично допустимого скидання (ГДС) забруднюючих речовин у водні об'єкти із зворотними водами (з розрахунком на кожний випуск (скид) окремо);

- затверджені індивідуальні технологічні нормативи використання питної води (для підприємств та організацій житлово-комунального господарства, суб'єктів господарювання, які надають послуги з централізованого водопостачання та/або водовідведення, житлово-експлуатаційних підприємств та організацій);

- копія правовстановлюючих документів на водні об'єкти (для орендарів водних об'єктів).

Зазначений перелік документів є вичерпним. Порядок та умови видачі дозволів на спеціальне водокористування визначається положеннями статті 49 ВК України.

Підставою для відмови у видачі дозволу на спеціальне водокористування є:

- подання неповного пакета документів, необхідних для одержання дозволу, згідно з визначеним цією статтею переліком;

- виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання або фізичною особою, недостовірних відомостей, невідповідності вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, довгостроковим прогнозам водогосподарських балансів;

- негативний висновок центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, чи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, про можливість здійснення спеціального водокористування.

Підставою для переоформлення дозволу на спеціальне водокористування є зміна найменування або місцезнаходження юридичної особи чи зміна прізвища, імені, по батькові або місця проживання фізичної особи, фізичної особи – підприємця.

У дозволі на спеціальне водокористування встановлюються ліміт забору води, ліміт використання води та ліміт скидання забруднюючих речовин. У разі настання маловоддя ці ліміти можуть бути зменшені органом, що видав дозвіл, без коригування дозволу на спеціальне водокористування;

Особливим видом водокористування є **оренда водних об'єктів** чи їх частин (стаття 51 ВК України).

Так, у користування на умовах оренди для рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, лікувальних, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт можуть надаватися водосховища (крім водосховищ комплексного призначення), ставки, озера та замкнені природні водойми.

Не підлягають передачі у користування на умовах оренди для рибогосподарських потреб водні об'єкти, що: використовуються для питних потреб; розташовані в межах територій та об'єктів, що перебувають під охороною відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Водні об'єкти надаються у користування за договором оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом у порядку, визначеному земельним законодавством України. Право оренди земельної ділянки під водним об'єктом поширюється на такий водний об'єкт.

Водні об'єкти надаються у користування на умовах оренди органами, що здійснюють розпорядження земельними ділянками під водою (водним простором) згідно з повноваженнями, визначеними Земельним кодексом України, відповідно до договору оренди, погодженого з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері водного господарства.

Надання водних об'єктів у користування на умовах оренди здійснюється за наявності паспорта водного об'єкта. Порядок розроблення та форма паспорта затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Водні об'єкти надаються в користування на умовах оренди без обмеження права загального водокористування, крім випадків, визначених законом.

Орендарі водного об'єкта зобов'язані передбачити місця для безоплатного забезпечення права громадян на загальне водокористування (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство тощо).

При визначенні таких місць перевага надається традиційно розташованим місцям масового відпочинку.

У межах населених пунктів забороняється обмеження будь-яких видів загального водокористування, крім випадків, визначених законом.

Заборона загального водокористування водними об'єктами, наданими в користування на умовах оренди, та їх нецільове використання є підставою для розірвання договору оренди.

Типовий договір оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом затверджується Кабінетом Міністрів України.

Умови використання водних об'єктів, розмір орендної плати та строк дії договору оренди визначаються у договорі оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом.

Методика визначення розміру плати за надані в оренду водні об'єкти затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

За користування водним об'єктом орендар зобов'язаний сплачувати орендну плату за водний об'єкт та орендну плату за земельну ділянку під таким водним об'єктом.

У договорі оренди водного об'єкта визначаються зобов'язання щодо здійснення заходів з охорони та поліпшення екологічного стану водного об'єкта, експлуатації водосховищ та ставків відповідно до встановлених для них центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері водного господарства, режимів роботи, а також необхідність оформлення права користування гідротехнічними спорудами.

Передача орендарем права на оренду водного об'єкта іншим суб'єктам господарювання забороняється.

Орендарі, яким водний об'єкт надано в користування на умовах оренди, зобов'язані надавати іншим водокористувачам можливість здійснювати спеціальне водокористування в порядку, встановленому цим Кодексом, крім випадків, якщо таке спеціальне водокористування унеможливує використання орендарем водного об'єкта для потреб, визначених у договорі оренди. Водокористувачі, яким видано дозвіл на спеціальне водокористування, мають право скидати зворотні води в орендовані водні об'єкти за умови, що при цьому не перевищуються нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин.

Користування водними об'єктами, наданими в оренду, здійснюється відповідно до вимог цього Кодексу, Земельного кодексу України та інших законодавчих актів України.

Надання частин рибогосподарських водних об'єктів, рибогосподарських технологічних водойм, акваторій (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України в користування для цілей аквакультури регулюються Законом України «Про аквакультуру».

Підставами виникнення права водокористування залежно від виду можуть бути юридичні факти (норми закону – право загального водокористування) та складні юридичні склади (клопотання про надання у користування водойми на умовах оренди з одночасною передачею земельної ділянки водного фонду, або дозволу на спеціальне водокористування або на скидання зворотних вод, розгляд таких клопотань, прийняття по них рішень, одержання дозволу чи укладання договору, їх реєстрація – спеціальні процедури вписані законодавством). Їх дотримання свідчатиме про законність набуття такого права і навпаки.

Змінюватись чи припинятись право водокористування може у випадках, визначених ст. 55 ВК України.

Це право може обмежуватись (ст. 45, 54 ВК України), водокористувачі мають гарантії (ст. 57 ВК України).

Водним кодексом України встановлюються особливості використання вод та їх ресурсів для різноманітних суспільних потреб.

### **10.3. Особливості управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони вод**

Традиційно правові засади управління в галузі використання, відтворення та охорони вод можна розглядати як правовий інститут водного права, тобто як систему правових норм, у яких визначаються система органів такого управління та їх повноваження – об'єктивна ознака.

За суб'єктивною ознакою – це врегульована нормами права діяльність державних, самоврядних, громадських та виробничих інституцій, у межах якої реалізуються основні функції такого управління.

Особливістю такого управління, зважаючи на стратегічне значення вод для держави, є наявність широких повноважень у цій галузі рад усіх рівнів (статті 7-10 ВК України), обов'язкового залучення до прийняття рішень громадськості (ст. 11 ВК України).

Власне державне управління і контроль в цій галузі забезпечують органи загального державного управління – Кабінет Міністрів України, державні адміністрації усіх рівнів, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні, обласні ради, а також органи спеціального державного управління і контролю – Міндовкілля, МОЗ, Держекоінспекція, Держгеонадра, Держводагентство та інші, в межах їх компетенції, визначеної законодавством та Положеннями про них. Наприклад, Укргідрометцентр - забезпечує моніторинг поверхневих вод, інформує про погоду.

Ще важлива особливість управління в цій галузі – це забезпечення басейнового принципу водокористування (статті 13, 13-1, 13-2, 13-3, 13-4 ВК України), яке здійснюється на підставі державних цільових програм, районування водойм по басейнах важливих річок України, утворення щодо кожного з такого району відповідних органів управління, здійснення такого управління за затвердженими планами та інше.

Така особливість дозволяє говорити ще про один важливий орган управління в цій галузі – басейнові ради, які є консультативно-дорадчими органами у межах території річкового басейну, утвореними при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, з метою забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, інтегрованого управління ними.

Басейнова рада утворюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, для вироблення пропозицій та забезпечення узгодження інтересів підприємств, установ та організацій у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів у межах басейну.

Рішення басейнових рад враховуються під час розроблення планів управління басейном та реалізації заходів щодо раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

До складу басейнових рад входять представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших зацікавлених організацій, установ, підприємств та представники громадськості.

Типове положення про басейнові ради затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 13-3 ВК України).

Найважливішими функціями управління в цій галузі можна назвати такі.

Розподіл та перерозподіл вод, водних ресурсів, земель водного фонду. Правовими формами цієї галузевої функції є:

- видача спеціальних дозволів у порядку, визначеному водним законодавством, Законом України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності»;

- надання водойм чи їх частин у користування (в тому числі на умовах оренди) - оформляється договором оренди земельної ділянки водного фонду;
- вилучення водойм для державних чи суспільних потреб;
- анулювання дозволів;
- розірвання договорів оренди тощо.

Участь у цій функції беруть Кабінет Міністрів України, Міндовкілля, Держводагенство, ради відповідних рівнів, погодження дозвільних та інших документів здійснюють органи МОЗ, Держгеонадра та інші.

Розробка, затвердження та виконання цільових місцевих, регіональних, державних, міждержавних програм охорони, раціонального використання та відтворення вод (ст. 12 ВК України). Державні, цільові, міждержавні та регіональні програми використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів розробляються на основі даних державного обліку вод, водного кадастру, схем використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів та з урахуванням планів управління річковими басейнами. До участі у розробці, розгляді, затвердженні, реалізації та контролю за їх виконанням беруть ради усіх рівнів, Кабінет Міністрів України, держадміністрації, міністерства, громадськість. Наприклад: Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, Закон України. Є регіональні та місцеві програми.

Особливою формою екологічного планування є гідрографічне і водогосподарське районування території України (ст. 13-1 ВК України). Гідрографічною одиницею є район річкового басейну. В Україні встановлюються 9 районів річкових басейнів: район басейну річки Дніпро; район басейну річки Дністер; район басейну річки Дунай; район басейну річки Південний Буг; район басейну річки Дон; район басейну річки Вісла; район басейну річок Криму; район басейну річок Причорномор'я; район басейну річок Приазов'я.

У межах встановлених районів річкових басейнів Міндовкілля може виділяти суббасейни.

Межі районів річкових басейнів, суббасейнів та водогосподарських ділянок затверджуються центральним Міндовкілля.

Водогосподарські ділянки виділяє у межах районів річкових басейнів з урахуванням басейнового принципу управління, адміністративно-територіального устрою, фізико-географічних умов та господарської діяльності Міндовкілля.

Відповідною формою екологічного планування є плани управління річковими басейнами, які розробляються та виконуються з метою досягнення екологічних цілей, визначених для кожного району річкового басейну, у встановлені строки (ст. 13-2 ВК України). Плани управління річковими басейнами затверджуються Кабінетом Міністрів України кожні шість років. Порядок розроблення плану управління річковим басейном затверджується Кабінетом Міністрів України.

Нормування в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної

безпеки вод шляхом встановлення вимог до об'єктів, що підлягають нормуванню (ст. 33 ВК України).

У галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів встановлюються такі нормативи: 1) нормативи екологічної безпеки водокористування; 2) екологічний норматив якості води масивів поверхневих та підземних вод; 3) нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин; 4) галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти; 5) технологічні нормативи використання води.

Законодавством України можуть бути встановлені й інші нормативи в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (ст. 35 ВК України).

Так, для оцінки можливостей використання води з водних об'єктів для потреб населення та галузей економіки встановлюються нормативи, які забезпечують безпечні умови водокористування, а саме: гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення; гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для потреб рибного господарства; допустимі концентрації радіоактивних речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення.

У разі необхідності для вод водних об'єктів, які використовуються для лікувальних, курортних, оздоровчих, рекреаційних та інших цілей, можуть встановлюватись більш суворі нормативи екологічної безпеки водокористування.

Нормативи екологічної безпеки водокористування розробляються і затверджуються: МОЗ України - для водних об'єктів, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення; Держрибагентством – для водних об'єктів, вода яких використовується для потреб рибного господарства.

Нормативи екологічної безпеки водокористування вводяться в дію за погодженням з Міндовкілля України (ст. 36 ВК України).

Вимоги до інших нормативів визначено в статтях 37-41 ВК України.

При нормуванні враховуються положення ДСТУ ISO – Охорона вод, СНіПів (санітарні норми і правила). Нормування впливає на процес видачі дозволів.

Екологічний контроль та моніторинг вод. Здійснюється відповідно до вимог ВК України (статті 18-21), Закону України «Про основи державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності», Порядку державного моніторингу вод, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 758, та іншими нормативно-правовими актами.

У межах своїх повноважень такі функції забезпечують Міндовкілля, Держводагентство, Держгеонадра, ДСНС, а також ДАЗВ (у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи), Держекоінспекція,



Держрибагентство, Держгеокадастр, Державне космічне агентство, водокористувачі, громадськість.

Доцільно брати до уваги, що екологічний стан масиву поверхневих вод визначається за біологічними показниками з використанням гідроморфологічних, хімічних та фізико-хімічних показників і на основі екологічного нормативу якості води класифікується як «відмінний», «добрий», «задовільний», «поганий» або «дуже поганий».

Хімічний стан масиву поверхневих вод визначається за окремими групами забруднюючих речовин і на основі екологічного нормативу якості води класифікується як «добрий» або «недосягнення доброго».

Екологічний потенціал штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод визначається за біологічними показниками з використанням гідроморфологічних, хімічних та фізико-хімічних показників і на основі екологічного нормативу якості води класифікується як «добрий», «задовільний», «поганий» або «дуже поганий».

Методика віднесення масиву поверхневих вод до одного з класів екологічного та хімічного станів масиву поверхневих вод, а також віднесення штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод до одного з класів екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Перелік забруднюючих речовин для визначення хімічного стану масиву поверхневих вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 21-1 ВК України)..

Кількісний стан масиву підземних вод визначається за співвідношенням забору підземних вод до її загального об'єму і класифікується як «добрий» або «поганий».

Хімічний стан масиву підземних вод визначається за окремими групами забруднюючих речовин і класифікується як «добрий» або «поганий».

Методика віднесення масиву підземних вод до одного з класів кількісного та хімічного станів масиву підземних вод затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Перелік забруднюючих речовин для визначення хімічного стану масиву підземних вод затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 21-2).

Оцінка впливу на довкілля проводиться у відповідності до положень статті 22 ВК України та відповідного Закону України.

Державний облік вод та ведення Державного водного кадастру. Правові засади такої функції визначаються главою 6 ВК 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.

Ведеться **державний облік вод** у таких правових формах:

А) *Державний облік водокористування* ведеться з метою систематизації даних про забір та використання вод, скидання зворотних вод та забруднюючих речовин, наявність систем оборотного водопостачання та їх потужність, а також про діючі системи очищення стічних вод та їх ефективність.

Державний облік та аналіз стану водокористування здійснюються шляхом подання водокористувачами звітів про водокористування.

Організація ведення державного обліку водокористування здійснюється Держводагентством.

Порядок ведення державного обліку водокористування затверджується Міндовкілля (див.: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 16.03.2015 р. № 78).

Б) *Державний облік поверхневих вод* здійснюється:

Укргідрометцентром шляхом проведення постійних гідрометричних, гідрохімічних спостережень за кількісними і якісними характеристиками поверхневих вод згідно з програмою, що затверджується цим органом, за погодженням з Міндовкілля та Держводагентством;

Держводагентством, у частині обліку поверхневих водних об'єктів.

В) *Державний облік підземних вод* здійснюється Держгеонадра шляхом спостережень за кількісними і якісними характеристиками підземних вод за програмою, яка затверджується Міндовкілля.

**Державний водний кадастр** складається з метою систематизації даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів.

Державний водний кадастр ведеться Держводагентством, Держгеонадра та Укргідрометцентром у порядку, що визначається постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1996 р. № 413 «Про затвердження Порядку ведення державного водного кадастру».

Державний водний кадастр включає геопросторові дані, метадані та сервіси, оприлюднення, інша діяльність з якими та доступ до яких здійснюються у мережі Інтернет згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних».

Екологічне інформаційне забезпечення – здійснюється за допомогою даних, отриманих при здійсненні контролю та моніторингу вод, державного обліку вод та державного водного кадастру, нормування в галузі використання та охорони вод, інших даних. Реалізується відповідно до вимог екологічного та інформаційного законодавства. Входить складовою частиною до Національних доповідей про стан довкілля в Україні за рік, до інших джерел інформування. Окремо, згідно з постановою КМУ від 29 квітня 2004 р. № 576 «Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення Національної доповіді про

якість питної води та стан питного водопостачання в Україні», готуються така спеціальна доповідь.

**Вирішення спорів.** Згідно зі ст. 109 ВК України спори з питань використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів розглядаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, місцевими радами, судом або третейським судом у порядку, встановленому законодавством.

#### **10.4. Правова охорона вод**

Під правовою охороною вод доцільно розуміти сукупність державно-правових, організаційних, економічних, техніко-технологічних та інших соціальних заходів, спрямованих на їх раціональне використання, запобігання шкідливої дії вод, їх засмічення, забруднення та вичерпання.

Власне охороні вод присвячено Розділ 4 ВК України. Однак доцільно враховувати, що заходи щодо охорони вод передбачені главами 14 «Умови скидання стічних вод у водні об'єкти», 15 «Експлуатація водогосподарських систем», 16 «Користування річками», 17 «Користування прикордонними водами та радіаційно забрудненими водами», 18 «Користування землями водного фонду» та інше.

Основними засобами охорони вод є:

- зонування земель водного фонду та забезпечення правового режиму таких земель – тобто, встановлення спеціальних режимів водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг, зон санітарної охорони та інше (глава 18). Порядок встановлення таких зон та режим їх використання встановлюється постановами Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 р. № 486 «Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності на них»;

- паспортизація річок та встановлення берегових смуг водних шляхів (див. постанову Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 347 «Порядок складання паспортів річок і Порядок установаження берегових смуг водних шляхів та користування ними»;

- охорона вод (водних об'єктів) від забруднення, засмічення і вичерпання (глава 20);

- охорона курортних, лікувально-оздоровчих вод, вод в межах ПЗФ, охорона навколоводних тварин і рослин (гл. 18, 19, ст. ст. 103, 104):

- запобігання шкідливій дії вод (глава 21). Зокрема, плани управління ризиками затоплення розробляються для окремих територій у межах району річкового басейну, які мають високий ризик затоплення. Плани управління ризиками затоплення розробляються та виконуються з метою зменшення

потенційного негативного впливу затоплень на життєдіяльність людини, навколишнє природне середовище, культурну спадщину та господарську діяльність. Плани управління ризиками затоплення затверджуються Кабінетом Міністрів України. Порядок розроблення плану управління ризиками затоплення також затверджується Кабінетом Міністрів України. Методики розроблення карт загроз і ризиків затоплення та попередньої оцінки ризиків затоплення затверджуються центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері гідрометеорологічної діяльності;

- особлива охорона поверхневих, підземних вод, охорона вод у межах внутрішніх морів і територіального моря (ст. 93, ст. 102, ст. 105 ВК України, постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 2024 «Правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів», від 25 березня 1999 р. № 465 «Правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами», від 29 березня 2002 р. № 431 «Правила охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення»;

- встановлення заборон та обмежень, припинення діяльності та інше.

#### **10.5. Юридична відповідальність за порушення вимог водного законодавства**

Такий вид відповідальності можна розглядати як інститут водного права і законодавства. Стаття 110 ВК України визначає примірний перелік правопорушень у цій галузі, які конкретизуються в КУпАП, КК України. На іспиті їх треба буде назвати. Їх можна класифікувати на такі:

- порушення права власності на води;

- забруднення, засмічення, виснаження вод, невиконання заходів щодо запобіганням шкідливим діям вод;

- недотримання умов та вимог щодо водокористування (умов дозволів, умов договорів оренди тощо), пошкодження водогосподарських та гідрометеорологічних споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації.

Винні особи можуть притягатись до:

- дисциплінарної відповідальності - працівники за порушення трудової дисципліни щодо раціонального використання та охорони вод;

- до адміністративної (статті 48, 59, 59-1, 60, 61, 62 КУпАП, а також норми прямої дії Закону України «Про виключну морську (економічну) зону України» – громадяни, посадовці, юридичні особи);

- до кримінальної відповідальності (статті 228, 228-1, 242, 243 та інші КК України);

- до цивільно-правової (майнової) відповідальності у відповідності до положень ЦК України, а також шляхом застосування:

- *таксового способу* за шкоду водам та водним ресурсам: постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. № 484 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України».

- *розрахункового способу* за шкоду завдану водам при порушенні екологічного законодавства: постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 631 «Про затвердження Методики обчислення розміру збитків від забруднення нафтою»; наказ Мінприроди від 20 липня 2009 р. № 389 «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів»; наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 21 липня 2022 р. № 252 «Про затвердження Методики визначення збитків, заподіяних внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами».

Доцільно пам'ятати, що у межах позитивної відповідальності застосовується «Порядок відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 р. № 966.

### **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Загальна характеристика права користування водами: поняття, принципи, об'єкти, суб'єкти.
2. Види права водокористування.
3. Право користування водними об'єктами на умовах оренди.
4. Підстави і порядок виникнення та припинення права водокористування.
5. Права та обов'язки водокористувачів.
6. Особливості управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони вод.
7. Правові заходи охорони вод.
8. Правове забезпечення запобігання шкідливої дії вод.
9. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про використання і охорону вод та відтворення водних ресурсів.

### **Рекомендована література:**

Науково-практичний коментар Водного кодексу України / Н.О. Багай, Н.Р. Кобецька, І.В. Мироненко, Г.В. Мороз, С.М. Романко, З.В. Яремак; за заг. ред. Н.Р. Кобецької. К.: Юрінком Інтер, 2010. 357 с.

Водне право України : навч. посіб. / В. О. Процевський, О. М. Шуміло. Київ: Центр учбової літератури, 2012. 176 с.

Гордєєв В.І. Правові питання охорони вод малих річок. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 1994.

Джуган В.О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 195 с.

Дроваль О.М. Правовий режим земель водного фонду України. Дис. канд. юрид. наук.: 12.00.06. Харків, 2016.

Кононов В.В. Правовий режим земель прибережних захисних смуг в Україні: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К., 2013. 177 с.

Обіюх Н.М. Правове забезпечення використання джерел питного водопостачання в Україні. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2015.

Роговенко О.В. Правовий режим прибережної смуги морів: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2012. 204 с.

Чумаченко І.Є. Державний контроль в галузі використання та охорони вод. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2008.

## Розділ 11.

### Правовий режим використання, відтворення та охорони лісів

11.1. Ліси як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони

11.2. Право лісокористування та його види

11.3. Особливості управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони лісів

11.4. Правова охорона, захист і відтворення лісів

11.5. Юридична відповідальність за порушення вимог лісового законодавства

#### **11.1. Ліси як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони**

Ліси є компонентом навколишнього природного середовища, за видом такого компоненту – це складова частина рослинного світу (РС). Однак, зважаючи на традиційне відношення людства до них ліси відокремлюються від РС і формально (ст. 5 Закону України про охорону навколишнього природного середовища говорить і про ліси, і про рослинний світ) і практично. Правовий режим лісів визначається Лісовим кодексом України (далі – ЛК України), а рослин – Законом України «Про рослинний світ».

Так, Державною програмою «Ліси України» до 2015 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України та розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р «Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року» передбачається розширення лісистості України до 20 % від загальної території країни. За даними Держлісагентства зараз лісистість складає 15,9 %.

Отже, за своїми ознаками ліси традиційно виконують в житті суспільства відповідні функції:

- *біологічні* – ліси це унікальне природне явище, *тип природних комплексів* (екосистем), хоч з методологічної точки зору вони диференціюються, тобто начебто відокремлюються від інших компонентів природи. За визначенням Лісового кодексу України – в ньому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами, що у своєму взаємозв'язку і розвитку пов'язані одне з одним, впливають одне на одного і на навколишнє природне середовище (ст. 1);

- *екологічні* – ліси виконують кліматорегулюючі, середовищезахисні, ґрунтозахисні, водоохоронні, санітарно-гігієнічні та інші функції (ст. 1 ЛК України). Ліси згідно з Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату визнані поглиначами парникових газів, зменшують негативні наслідки природних явищ. Тому площі лісів слід збільшувати. Згідно із законодавством про охорону

земель ліси захищають ґрунти від вітрової та іншої ерозії. Тому по полях слід насаджувати позахисні смуги (посадки, «зеленка» кажуть в зоні ведення бойових дій). За ВК України навколо водойм слід насаджувати деревні, чагарникові та інші водні рослини з метою охорони вод. Лісовий кодекс запроваджує такі категорії як природні ліси, праліси, квазіпраліси;

- *соціальні* – ліси діють спільно з екологічними і біологічними та виконують оздоровчі, рекреаційні, навчально-пізнавальні, туристичні, спортивні, естетичні та інші функції. У цьому значенні ЛК України застосовує термін «корисні властивості лісів», тобто здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, запобігати забрудненню навколишнього природного середовища та очищати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його естетичному вихованню тощо, що використовуються для задоволення суспільних потреб (ст. 6 ЛК України);

- *економічні* – ліси є джерелом *лісових ресурсів*: деревини, живиці (соку хвойних дерев), деревних соків, технічної і лісової сировини (пнів, кори, лубу, гілок, бруньок тощо, що використовується для задоволення багаточисельних потреб суспільства, різних галузей господарювання (ст. 6 ЛК України). Оскільки ліси є *відновлювально-відтворювальними природними компонентами*, з цією метою та з метою регулювання потреб у лісових ресурсах ведеться передусім *лісове господарство* як самостійна галузь господарювання. Саме ця галузь народного господарства має забезпечити раціональне використання, відтворення (природним і штучним способом) лісів, їх охорону і захист. Заготовлені лісові ресурси використовуються у меблевій, фармацевтичній та інших видах промисловості. Переважно в межах лісових угідь ведеться *мисливське господарство*. Ліси і лісові ресурси використовуються для ведення *бджільництва*, а також для заготівлі сіна, лісової підстилки для потреб тваринництва і інших сфер *сільського господарства*. З метою відновлення продуктивних сил людини ліси використовуються бізнесом для оздоровчих, рекреаційних потреб та інше.

Пріоритет у функціях лісів визначає ЛК України (ст. 39), поділяючи їх за значенням на:

- захисні ліси – виконують переважно водо-, ґрунто- та інший захист;
- рекреаційно-оздоровчі ліси;
- ліси природоохоронного (природно-заповідного), наукового, історико-культурного та іншого призначення;
- і лише потім, – експлуатаційні ліси, тобто такі, в яких можлива заготівля деревини, живиці (соку хвойних дерев), деревної кори (лубу), деревної зелені (гілок), пнів, соку дерев та інше (див.: постанову КМУ від 16 травня 2007 р. № 733 «Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок»).

*Юридичними ознаками лісів* слід розглядати наступне.

*Ліси є об'єктом права власності*. Ліси за законом є національним надбанням, власністю Українського народу (ст. 7 ЛК України). Хоча ЛК



України передбачає можливість існування державної, комунальної та приватної власності на ліси, однак лише у прив'язці їх до земель відповідної категорії.

Так, 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*. 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; окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках (ст. 4 ЛК України).

*Лісова ділянка – це ділянка лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно до цього Кодексу для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі.*

*Лісові ділянки можуть бути вкриті лісовою рослинністю, а також постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю (внаслідок неоднорідності лісових природних комплексів, лісогосподарської діяльності або стихійного лиха тощо).* До не вкритих лісовою рослинністю лісових ділянок належать лісові ділянки, зайняті незімкнутими лісовими культурами, лісовими розсадниками і плантаціями, а також лісовими шляхами та просіками, лісовими протипожежними розривами, лісовими осушувальними канавами і дренажними системами (ст. 1 ЛК України).

*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.*

Зокрема, право приватної власності на ліси можливе лише в межах земель лісогосподарського та сільськогосподарського призначення, до 5 га, або які вирощені на землях приватної власності.

Лісовий кодекс дублює положення земельного законодавства та визначає режим земель лісогосподарського призначення. Зокрема, до земель лісогосподарського призначення 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. До земель лісогосподарського призначення не належать землі, на яких розташовані полезахисні лісові смуги (ст. 5 ЛК України). Логічно вважати, що ліси можуть зростати на землях природоохоронного, лікувально-оздоровчого, рекреаційного та іншого призначення.

**Ліси є об'єктом управління.** За законом ліси формують державний лісовий фонд, щодо лісів ведеться Державний лісовий кадастр та облік, здійснюється розподіл та перерозподіл земель відповідної категорії та лісових ресурсів.

*Ліси є об'єктом права природокористування (статті 16-24 ЛК України), про що ітиметься в наступному підрозділі цієї роботи.*

*Ліси є об'єктом охорони та захисту:* за законом ліси охороняються від незаконного заволодіння (рубок тощо), захищаються від лісових шкідників, від пожеж, від забруднення небезпечними речовинами тощо.

Отож історично формується *предмет лісового права* – сукупність правовідносин власності, використання, управління та охорони лісів, включаючи відносини відповідальності.

Власне за ЛК лісові відносини – це суспільні відносини, які стосуються володіння, користування та розпоряджання лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та *стале використання* лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства (ст. 2 ЛК України).

З огляду на таке визначення це начебто лише відносини права власності. Лише шляхом тлумачення можна обґрунтувати, що наприклад в межах володіння і користування реалізуються відносини права лісокористування. А в межах розпорядження – відносини управління. Проте й таке законодавче визначення предмету лісового права є свідченням визнання лісів необхідним компонентом для забезпечення пріоритетної на сьогодні Концепції сталого розвитку.

Така сукупність суспільних правовідносин регулюється всією системою національного законодавства (конституційним, цивільним, господарським, фінансовим, адміністративним, кримінальним), хоча особливості правового регулювання визначаються *лісовим законодавством* України, що є складовою екологічного законодавства.

Лісове законодавство України складають положення Конституції України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісового кодексу України від 21 січня 1994 року (в ред. 2006 р.), Земельного кодексу України, Законів України «Про природно-заповідний фонд України», «Про заборону на проведення суцільних рубок у гірських ялицево-букових лісах Карпатського регіону», «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону», «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів», інших нормативно-правових актів.

Отже, *ліси – це тип природних комплексів (екосистем), в якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами, що у своєму взаємозв'язку і розвитку пов'язані одне з одним, впливають одне на одного і на навколишнє природне середовище; які знаходяться на території України, виконують екологічні, економічні, соціальні та інші функції в житті суспільства, зростають на землях відповідних категорій та щодо яких законодавством України встановлюється особливий режим регулювання відносин права власності, користування, управління та охорони.*

## 11.2. Право лісокористування та його види

Право лісокористування є важливим правовим інститутом лісового права, є похідним від права природокористування, права власності на природні ресурси та ліси. У такому значенні це сукупність правових норм, у яких визначаються умови та підстави виникнення, зміни та припинення права лісокористування, суб'єкти такого права, їх повноваження тощо.

В суб'єктивному значенні – це система прав та обов'язків лісокористувачів, визначених законодавством.

За змістом право лісокористування – це відповідний вид правовідносин, у межах яких реалізуються як повноваження лісокористувачів, так і компетенція державних, самоврядних та інших органів, які сприяють у реалізації права лісокористування.

Суб'єктами права лісокористування можуть бути державні, комунальні, колективні, громадські, приватні підприємства, установи, організації, в тому числі релігійні, громадяни та їх об'єднання, іноземні фізичні і юридичні особи.

Об'єктом лісокористування можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності (загальний об'єкт) або ділянка лісу, надана для відповідних потреб (спеціальний об'єкт).

Види права лісокористування залежить від критеріїв, які визначає ЛК України. Так, *за правовою формою реалізації – це право користування лісом та право використання лісових ресурсів*. Є первинним, як правило, у вторинне користування не передається.

У першому значенні реалізується *право користування лісом* як відповідної території щодо якої визначені повноваження власників лісів або право, яке власник лісу надає іншим особам відповідно до законодавства. *Таке право посвідчується документом, яке засвідчує право на земельні ділянки відповідної категорії, в тому числі договір оренди земельної лісової ділянки*.

У другому значенні реалізується *право використання лісовими ресурсами*, яке надається постійним та тимчасовим лісокористувачам у відповідності до вимог лісового законодавства. Як правило, таке право посвідчується спеціальним дозволом – лісорубним квитком (ордером), лісовим квитком, погодженням та іншими документами дозвільного характеру.

За *строками та за організацією здійснення такого права* лісове законодавство визначає **право постійного та тимчасового користування лісами** (ст. 16 ЛК України).

*Постійні лісокористувачі – це ті особи, яким за законом передаються за плату у постійне користування ліси на землях державної та комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку*. За статусом постійними користувачами ними можуть бути лише *спеціалізовані державні та комунальні лісогосподарські підприємства, інші державні підприємства, установи та організації, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи*. (ст. 17 ЛК України).

*Тимчасове користування лісами може бути: довгостроковим - терміном від одного до п'ятдесяти років і короткостроковим - терміном до одного року*.

Зокрема, довгострокове тимчасове користування лісами – це засноване на договорі (оренда) строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт. Форма платності при цьому – сплата земельного податку чи орендної плати за землю.

Довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Довгострокове тимчасове користування лісами приватної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок шляхом укладення між власником лісів та тимчасовим лісокористувачем договору, який підлягає реєстрації в органі виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Короткострокове тимчасове користування лісами для заготівлі дрогогорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб, передбачених законом, 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 (ст. 18 ЛК України).

За підставами виникнення права використання лісових ресурсів право лісокористування **може бути загальним та спеціальним**, що базується на принципах платності та безоплатності.

Так, у відповідності до ст. 66 ЛК України громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності *вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо*, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами України.

Доцільно брати до уваги, що статтею 23 ЛК України закріплює положення про лісовий сервітут – це право на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою.

Так, громадяни мають право вільно перебувати в лісах державної та комунальної власності, якщо інше не передбачено законом. Права власників лісів або лісокористувачів можуть бути обмежені на користь інших заінтересованих осіб на підставі закону, договорів, заповіту або за рішенням суду.

Установлення лісового сервітуту не веде до позбавлення власника земельної лісової ділянки, щодо якої встановлений лісовий сервітут, права

володіння, користування та розпоряджання нею, а користувача – володіння, користування. Лісовий сервітут здійснюється способом, найменш обтяжливим для власника лісів або користувача земельної лісової ділянки, щодо якої він установлений. Положення Цивільного та Земельного кодексів України застосовуються до лісових сервітутів у частині, що не суперечить вимогам цього Кодексу.

Доцільно брати до уваги, використання лісових ресурсів громадянами має здійснюватися *згідно з максимальними нормами безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо*, які встановлюються органами виконавчої влади відповідно до Кодексу за поданням органів виконавчої влади з питань лісового господарства за погодженням з органами виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, місцевими державними адміністраціями. У разі прийняття рішення про встановлення максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо державними адміністраціями, таке рішення погоджується з органом у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Громадяни під час здійснення загального використання лісових ресурсів *зобов'язані виконувати вимоги пожежної безпеки в лісах, користуватися лісовими ресурсами, зазначеними у частині першій цієї статті, способами і в обсягах, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів, не погіршують санітарного стану лісів*.

*Право спеціального використання лісових ресурсів*, крім розміщення пасік, є платним. Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів встановлюється Податковим кодексом України (ст. 77 Лісового кодексу України).

Право спеціального використання лісових ресурсів **за цільовим призначенням здійснюється для:**

- 1) заготівлі деревини;
- 2) заготівлі другорядних лісових матеріалів;
- 3) побічних лісових користувань;
- 4) використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт.

Законодавством України можуть передбачатися й інші види спеціального використання лісових ресурсів.

*Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється на лісових ділянках, які виділяються для цієї мети, без надання земельних ділянок* (ст. 68 ЛК України).

Порядок та умови здійснення спеціального використання лісових ресурсів встановлюються Кабінетом Міністрів України (ст. 67 ЛК України). Так, постановою Уряду від 23 травня 2007 р. № 761 затверджено Порядок спеціального використання лісових ресурсів, Правила рубок головного користування, затверджені Наказом Державного комітету лісового господарства України від 23.12.2009 р. № 364.

Спеціальне використання лісових ресурсів на виділеній лісовій ділянці *проводиться за спеціальним дозволом – лісорубний квиток або лісовий квиток, що видається безоплатно.* Порядок видачі дозволів та форма дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів визначається постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 761. У дозволах затверджуються ліміти використання лісових ресурсів.

Так, *заготівля деревини здійснюється при використанні лісових ресурсів у порядку рубок головного користування, що проводяться в стиглих і перестійних деревостанах.* Відповідно до вимог лісового законодавства (ст. ст. 43, 71 ЛК України тощо) заготівля деревини здійснюється за спеціальним дозволом (лісорубним квитком), з доведеним лімітом заготівлі деревини в порядку рубок головного користування, яким є затверджена в установленому порядку розрахункова лісосіка. Заготівля деревини в порядку рубок головного користування в розмірах, що перевищують розрахункову лісосіку, забороняється. *Розрахункова лісосіка – це щорічно 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 невиснажливого використання лісових ресурсів.*

Для заготівлі деревини під час рубок головного користування в першу чергу призначаються пошкоджені, ті, що усихають, інші деревостани, що потребують термінової рубки за своїм станом, і деревостани, які вийшли з підсочування.

Залежно від категорій лісів, природних лісорослинних умов, біологічних особливостей деревних порід та інших особливостей застосовуються такі системи рубок головного користування: суцільні, поступові або вибіркові, комбіновані рубки.

Деревина заготовлюється також під час здійснення лісгосподарських 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). Заготівля при цьому здійснюється відповідно до Правил поліпшення якісного складу лісів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 724, для розчищення лісу у зв'язку з будівництвом гідровузлів, трубопроводів, шляхів тощо.

Під час проведення заготівлі деревини не дозволяються вирубування та пошкодження: цінних і рідкісних дерев та чагарників, занесених до Червоної книги України; насінників і плюсових дерев, а також дерев з гніздами рідкісних видів птахів, занесених до Червоної книги України (чорний лелека, скопа, орлан-білохвіст та інші), дуплястих та найстаріших дерев.

У виняткових випадках вирубування насінників і плюсових дерев може бути здійснене з дозволу органів з питань лісового господарства, а в межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду – в установленому порядку з дозволу органів з питань охорони навколишнього природного середовища.

Вирубування дерев та чагарників, занесених до Червоної книги України, здійснюється в установленому порядку лише з дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Заготівля деревини в порядку проведення рубок головного користування, а також інших рубок, пов'язаних із веденням лісового господарства, проводиться власниками лісів і постійними лісокористувачами, яким у встановленому порядку надано це право.

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.

У пралісах, квазіпралісах, природних лісах забороняються заготівля деревини, всі види рубок, у тому числі формування і оздоровлення лісів, та видалення захарашеності (ст. 71 ЛК України).

У лісах без заподіяння їм шкоди може здійснюватися *заготівля другорядних лісових матеріалів: живиці, пнів, лубу та кори, деревної зелені, деревних соків*. Нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства може бути передбачено заготівлю інших другорядних лісових матеріалів (ст. 72 ЛК України). Зокрема, доцільно брати до уваги Правила заготівлі живиці в лісах України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1996 р. № 185, Порядок заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 р. № 449, Порядок спеціального використання лісових ресурсів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 761.

До *побічних лісових користувань належать: заготівля сіна, випасання худоби, розміщення пасік, заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету*. Нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства можуть бути передбачені й інші види побічних лісових користувань. Побічні лісові користування повинні здійснюватися без заподіяння шкоди лісу (ст. 73 ЛК України). Доцільно керуватись також Порядок заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 р. № 449, Порядок спеціального використання лісових ресурсів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761. В одному випадку об'єктом користування є ліс – заготівля деревних соків, ягід, грибів, горіхів, плодів, лікарських рослин тощо. В іншому – землі лісового фонду: заготівля сіна, очерету, розміщення пасік, випасання худоби.

Здійснюється таке право у відповідні періоди. Якщо таке користування здійснюється для власних потреб, воно безоплатне, без дозволів. Якщо для комерційних – за лісовим квитком. Тому всіх, хто продає на ринках гриби, ягоди тощо зібрані в такому порядку, слід притягати до юридичної відповідальності за відсутності дозволу.

*Використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт здійснюється з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів з додержанням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. У лісах, що використовуються для відпочинку, лісокористувачі повинні здійснювати роботи щодо їх благоустрою (ст. 74 ЛК України).*

*Використання корисних властивостей лісів для потреб мисливського господарства здійснюється відповідно до цього Кодексу та законів України «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство та полювання» (ст. 75 ЛК України). Такий вид права лісокористування може здійснюватися як на загальних, так і на спеціальних засадах. Для спеціальних потреб надаються лісові землі у порядку, визначеному як Земельним кодексом України, так і Лісовим кодексом України, з додержанням функціонального зонування лісів і визначення рівня рекреаційного навантаження таких земель та відповідно до Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 733.*

*Використання лісових ресурсів і проведення лісогосподарських заходів повинні здійснюватися з урахуванням збереження сприятливих умов для життя диких тварин. Тимчасові лісокористувачі на лісових ділянках, виділених їм для потреб мисливського господарства, можуть за погодженням з власниками лісів або постійними лісокористувачами створювати кормові і захисні ділянки, здійснювати інші заходи, пов'язані з веденням мисливського господарства (ст. 76 ЛК України).*

*Права та обов'язки лісокористувачів визначаються главою 2 ЛК України, іншими нормативно-правовими актами, дозволами, договорами тощо (наприклад, Порядком спеціального використання лісових ресурсів, Санітарними правилами в лісах України тощо).*

*Припиняється право використання лісів і лісових ресурсів відповідно до умов, визначених ст. 78 ЛУ України. Доцільно брати також до уваги, що згідно із ст. 24 ЛК України гарантується захист прав власників лісів, лісокористувачів та громадян. Права власників лісів, лісокористувачів та громадян охороняються законом і можуть бути обмежені або припинені лише у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами. Збитки, завдані внаслідок порушення прав власників лісів, лісокористувачів та громадян, підлягають відшкодуванню в повному обсязі відповідно до закону (ст. 24 ЛК України).*

*Особливим видом використання лісів є **ведення лісового господарства**, передусім як сфери господарювання та національної економіки, вимоги до організації та здійснення якого визначається положеннями розділів 4 та 5 ЛК України. Тому серед іншого лісове законодавство передбачає організаційно-правові засади такої сфери господарювання.*

*Ведення лісового господарства полягає у здійсненні комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів. Основні вимоги щодо ведення лісового господарства. Так, підприємства,*



установи, організації і громадяни здійснюють ведення лісового господарства з урахуванням господарського призначення лісів, природних умов і зобов'язані: 1) забезпечувати посилення водоохоронних, захисних, кліматорегулюючих, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших корисних властивостей лісів з метою поліпшення навколишнього природного середовища та охорони здоров'я людей; 2) забезпечувати безперервне, невиснажливе і раціональне використання лісових ресурсів для задоволення потреб виробництва і населення в деревині та іншій лісовій продукції; 3) здійснювати відтворення лісів; 4) забезпечувати підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів і збереження біотичного та іншого природного різноманіття в лісах; 5) здійснювати охорону лісів від пожеж, захист від шкідників і хвороб, незаконних рубок та інших пошкоджень; 6) раціонально використовувати лісові ділянки.

У межах ведення лісового господарства забезпечується реалізація видів усіх права лісокористування.

### **11.3. Особливості управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони лісів**

Лісове законодавство, з позиції запровадження засад екологічного управління і контролю у цій галузі, передбачає *державне регулювання та управління в сфері лісових відносин*.

Доцільно брати до уваги, що *державне регулювання - це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян*. Не даремно в главі 5 ЛК України передбачено *запровадження нормативно-правових актів з ведення лісового господарства*, які встановлюють порядок і вимоги до системи заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів, комплекс якісних та кількісних показників, параметрів, що забезпечують регулювання діяльності у цій галузі (ст. 36).

Нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства регулюються: 1) поділ лісів на категорії залежно від значення та основних виконуваних ними функцій; 2) проведення рубок головного користування; 3) організація лісовпорядкування; 4) ведення державного лісового кадастру, обліку, моніторингу та проведення національної інвентаризації лісів; 5) організація та проведення лісової сертифікації; 6) заготівля другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань; 7) використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства та проведення науково-дослідних робіт; 8) відновлення лісів і лісорозведення; 9) здійснення заходів щодо підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів; 10) здійснення охорони лісів від пожеж; 11) здійснення захисту лісів від шкідників і хвороб; 12) виділення пралісів.

Законом, іншими нормативно-правовими актами можуть регулюватися інші питання з ведення лісового господарства (ст. 37).

Нормативно-правові акти з ведення лісового господарства розробляються в установленому порядку центральним органом виконавчої влади, що реалізує

державну політику у сфері лісового господарства. Основні вимоги до ведення лісового господарства та заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів відповідно до цього Кодексу та закону затверджуються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України.

Нормативно-правові акти, що визначають умови ведення лісового господарства, якісні та кількісні показники оцінки діяльності в цій галузі, затверджуються в установленому порядку центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, та іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади.

Вимоги нормативно-правових актів з ведення лісового господарства є обов'язковими до виконання всіма власниками лісів, постійними і тимчасовими лісокористувачами (ст. 38 ЛК України).

Отож, основним завданням державного регулювання та управління у сфері лісових відносин є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів.

Державне регулювання та управління у сфері лісових відносин здійснюється шляхом: 1) формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин; 2) визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 3) установлення відповідно до закону порядку і правил у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 4) здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

З таких міркувань державне регулювання та управління в галузі лісових праввідносин можна вважати правовим інститутом лісового права у якості системи правових норм, спрямованих на регулювання у галузі використання, відтворення, охорони та захисту лісів. Таку сферу можна розглядати і як сукупність повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, виробничих та громадських органів і організацій при здійсненні функцій управління в цій галузі. Це також система відповідних праввідносин щодо забезпечення потреб суспільства, держави, юридичних осіб та громадян у лісах, лісових ресурсах.

Традиційно до державного регулювання цієї сфери долучаються ради усіх рівнів (статті 26, 30, 31, 33 ЛК України), Кабінет Міністрів України, Уряд АРК, державні адміністрації – органи загальної компетенції.

Спеціальне державне регулювання і управління здійснюють Міндовкілля України, Держекоінспекція, Держлісагентство, яке з одного боку покликано формувати і реалізовувати державну політику у цій галузі, з іншого боку – здійснює управління державними лісогосподарськими підприємствами як господарюючими суб'єктами.

Громадське управління можуть здійснювати громадські об'єднання, окремі громадяни, наприклад, якщо вони набули статусу громадських екологічних інспекторів (ст. 95 ЛК України).

Виробниче управління в цій галузі забезпечують власники лісів та постійні лісокористувачі. Звичайно, виробниче управління можуть здійснювати й інші міністерства, підприємства, установи, якщо у їх складі сформовані лісогосподарські підрозділи.

Найбільш важливою формою екологічного управління в галузі використання, відтворення та охорони лісів є організація лісового господарства. Організація лісового господарства має своїм завданням забезпечувати ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку з урахуванням природних та економічних умов, цільового призначення, лісорослинних умов, породного складу лісів, а також функцій, які вони виконують.

Організація лісового господарства передбачає: 1) розроблення та затвердження в установленому законом порядку нормативно-правових актів з ведення лісового господарства; 2) поділ лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій, виділення особливо захисних лісових ділянок; 3) установлення віку стиглості деревостанів, норм використання лісових ресурсів; 4) проведення лісовпорядкування; 5) ведення державного лісового кадастру, обліку лісів; 6) ведення моніторингу лісів; 7) проведення лісової сертифікації; 8) здійснення інших організаційно-технічних заходів згідно з основними вимогами щодо ведення лісового господарства, визначеними законодавством.

У межах своїх повноважень організацію лісового законодавства забезпечують органи загальної та спеціальної компетенції у цій галузі, органи місцевого самоврядування.

Так, Верховна Рада України, інші ради, Кабінет Міністрів України, Міндовкілля, Держлісагентство, інші органи беруть участь у розробці, затвердженні та реалізації загальнодержавних, регіональних, місцевих та інших програмах з питань сталого лісокористування, відтворення, охорони та захисту лісів України.

Нажаль, сьогодні немає державних програм розвитку лісового господарства, сталого лісокористування, відтворення, охорони та захисту лісів і ми є свідками нищівного знищення наших лісів самими лісгоспами. Є Указ Президента України № 511/2019 від 09.07.2019 р. «Про деякі заходи щодо збереження лісів та раціонального використання лісових ресурсів», яким передбачені концептуальні завдання перед Урядом, державою, суспільством у цій сфері.

На виконання цього Указу та відповідно до статті 4 Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1142 «Про затвердження Порядку проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених і контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених».

Основними функціями управління в цій галузі є такі.

*Розподіл і перерозподіл лісів.* Правовими формами цієї функції є: а) передача земельних лісових ділянок у власність, у постійне чи тимчасове користування (ЗК України, ЛК України); б) видача дозволів на спеціальне

використання лісів, лісових ресурсів, корисних властивостей лісів; в) перерозподіл лісових ділянок; г) вилучення лісових ділянок із власності, користування; д) вилучення лісових ресурсів із користування; е) анулювання дозволів; є) погодження тощо.

У реалізації цієї функції беруть участь усі органи держави, місцевого самоврядування у межах їх компетенції, визначених законодавством.

*Ведення державного лісового кадастру та обліку 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. Державний лісовий кадастр включає геопросторові дані, метадані та сервіси, оприлюднення, інша діяльність з якими та доступ до яких здійснюються у мережі Інтернет згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних».

Державний лісовий кадастр ведеться Держлісагентством на основі державного земельного кадастру, відповідно до положень глави 9 ЛК України, Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 848, Інструкції про порядок такого ведення, затвердженої наказом Мінлісгоспу від 15 листопада 1995 р.

*Лісовпорядкування* – це 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. Іншими словами це територіально просторова організація лісів для їх раціонального використання і охорони. Ведеться відповідно до положень глави 8 ЛК України та наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 15 листопада 2021 р. № 749 «Про затвердження Порядку ведення лісовпорядкування» Держлісагентством, постійними лісокористувачами, згідно із затвердженими проектами, які є основою для ведення лісового господарства і здійснення лісокористування. Затверджені матеріали лісовпорядкування є обов'язковими для ведення лісового господарства, планування і прогнозування використання лісових ресурсів.

*Контроль за раціональним використанням, охороною, захистом та відтворенням лісів* – полягає у забезпеченні державної політики у цій галузі, у додержанні вимог лісового та екологічного законодавства усіма суб'єктами лісових правовідносин (глава 17 ЛК України).

Державний контроль забезпечують Кабінет Міністрів України, Уряд АРК, державні адміністрації, ради, їх виконавчі органи, Держекоінспекція, Державна лісова охорона у складі Держлісагентства, (ст. 89 ЛК України, Положення про державну лісову охорону, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976).

Виробничий контроль забезпечують Держлісагентство, постійні лісокористувачі, власники лісів. Громадський – громадські екологічні інспектори згідно з Положенням про громадських екологічних інспекторів.

*Моніторинг лісів* – система регулярного спостереження, оцінки і прогнозу динаміки кількісного і якісного стану лісів (ст. 55 ЛК України), є складовою Державної системи моніторингу довкілля, Положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. Ведеться відповідно Держлісагентством, його органами на місцях, власниками лісів, постійними лісокористувачами.

Відповідно до пункту 6 Порядку проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених і контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 року № 1142 було затверджено наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 27 вересня 2021 р. № 621 «Про затвердження Інструкції з ведення *електронного обліку деревини*», який має здійснюватися власниками лісів і постійними лісокористувачами задля:

- своєчасного та достовірного відображення інформації про рух деревини;
- моніторингу використання лісових ресурсів;
- підтвердження походження, заготівлі та реалізації лісоматеріалів необроблених, запобігання їх нелегальному обігу;
- систематизації та узагальнення інформації про походження, заготівлю та реалізацію деревини лісокористувачами.

*Національна інвентаризація лісів* – система вибірково-статистичних обстежень лісового фонду України, спрямована на отримання обґрунтованої узагальненої інформації щодо лісів для потреб планування, у тому числі стратегічного, ведення лісового господарства, державного лісового кадастру, моніторингу лісів (ст. 55-1 ЛК України). Така інвентаризація ведеться у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 р. № 392. Відомості, отримані за результатами проведення національної інвентаризації лісів, вносяться до державного земельного кадастру відповідно до Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Організація проведення інвентаризації лісів здійснюється Держлісагентством з метою отримання статистично обґрунтованої узагальненої інформації про кількісні та якісні показники стану та динаміки лісів для потреб планування, зокрема стратегічного, ведення лісового господарства, державного лісового кадастру, моніторингу лісів. Проведення підготовчих, польових та камеральних робіт забезпечується організацією, що проводить інвентаризацію лісів, визначеною Держлісагентством з числа підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства.

*Лісова сертифікація* (ст. 56 ЛК України) – оцінка 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.

Організація та проведення лісової сертифікації здійснюються відповідно до порядку, який встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики економічного розвитку, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Такого порядку ще немає. Водночас див.: Тимчасовий порядок видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 1260.

*Інформування про стан лісів і їх відтворення* передбачено ст. 97 ЛК України та здійснюється відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

*Вирішення спорів.* Статтями 103, 104 ЛК України передбачено, що спори з питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів вирішуються в установленому порядку органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, судами.

#### **11.4. Правова охорона, захист і відтворення лісів**

Правову охорону, захист та відтворення лісів доцільно розглядати як визначену законодавством систему заходів державно-правового, організаційного, економічного, хімічного та іншого характеру, спрямованих на раціональне використання, відтворення лісів, їх охорону від незаконного користування, захисту від шкідників лісу і хвороб дерев.

До таких заходів можна віднести наступне.

*Відтворення лісів.* Здійснюється згідно з положеннями гл. 14, статті 79-82 ЛК України, Правил відтворення лісів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 303. Здійснюється власниками лісів та постійними лісокористувачами **у двох правових формах: шляхом їх відновлення та лісорозведення.**

*Відновлення лісів* здійснюється на лісових ділянках, що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища тощо). Здійснюється шляхом догляду за молодняком, із застосуванням реконструкції та проведення лісокультурних робіт (природний спосіб відтворення).

*Лісорозведення* здійснюється на призначених для створення лісів землях, не вкритих лісовою рослинністю, насамперед низькопродуктивних та непридатних для використання в сільському господарстві (яри, балки, піски

тощо), на землях сільськогосподарського призначення, виділених для створення полезахисних лісових смуг та інших захисних насаджень (штучний спосіб відтворення).

*Підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів та збереження біорізноманіття в лісах.* Здійснюється згідно з положень гл. 15, статей 83-85 ЛК України, власниками лісів та постійними лісокористувачами.

*Охорона і захист.* Організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на: 1) збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, та 2) захист від шкідників і хвороб.

Захист лісів від шкідників і хвороб забезпечується шляхом систематичного спостереження за станом лісів, своєчасного виявлення осередків шкідників і хвороб лісу, здійснення профілактики виникнення таких осередків, їх локалізації і ліквідації.

Такі заходи здійснюються у межах контролю, моніторингу тощо у відповідності до положень гл. 16, статті 86-92, гл. 20, статті 100-102 ЛК України, КУпАП, КК України, Законів України «Про пожежну безпеку», «Про природно-заповідний фонд України», «Про використання земель оборони», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про захист рослин», «Про карантин рослин», «Про пестициди і агрохімікати», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Санітарних правил в лісах України» від 27 липня 1995 р. № 555, (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2016 р. № 756), Правила пожежної безпеки в лісах України, затверджені Держдлісгоспом 27 грудня 2004 р., Положення про лісові пожежні станції, затверджене Держлісгоспом від 28 грудня 2005 р. та інших.

Охорона і захист лісів може здійснюватися із застосуванням авіації. Зона авіаційної охорони і захисту лісів визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства з урахуванням замовлень власників лісів і постійних лісокористувачів.

Стаття 88 ЛК України передбачає можливість установа заборони на користування лісами. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень можуть установлювати заборону або обмеження на відвідування лісів населенням, а також проведення певних видів робіт на окремих лісових ділянках на період пожежної небезпеки та під час проведення заходів боротьби зі шкідниками.

## **11.5. Юридична відповідальність за порушення вимог лісового законодавства**

Юридична відповідальність за порушення вимог лісового законодавства є одним із засобів правової охорони лісів. Особи, які вчинили лісові правопорушення підлягають притягненню їх до юридичної відповідальності. Стаття 105 ЛК України закріплює приблизний перелік таких правопорушень.

Так, за шкоду, завдану лісу, винні особи зобов'язані відшкодувати її у розмірах і порядку, визначених законодавством України. Це передусім ЦК України, а також *Такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу*, та Порядок проведення індексації такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу підприємствами, установами, організаціями та громадянами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 665. Такси визначаються в 10 додатках.

Окрім таксового способу обчислення розміру шкоди лісу, в Додатку 3 визначено *витратний спосіб*. Зокрема, в п. 4. цього додатку зазначено, що під час обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу підприємствами, установами, організаціями та громадянами знищенням або пошкодженням внаслідок його забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побутовими відходами, стічними водами, іншими шкідливими речовинами, підтоплення, осушення та інших видів шкідливого впливу, підпалу або недбалого поводження з вогнем та порушення інших вимог пожежної безпеки в лісах, засмічення побутовими і промисловими відходами, враховуються:

- знищення або пошкодження лісових культур, природного підросту та самосіву, яке обчислюється в десятикратному розмірі діючих такс на деревину лісових порід, що відпускається на пні за першим розрядом у всіх таксових поясах без застосування встановлених норм зниження такс;

- вартість робіт, пов'язаних з припиненням негативного впливу на лісові насадження зазначених факторів або гасінням лісової пожежі;

- вартість робіт з очищення території;

- вартість робіт, пов'язаних з вирощуванням лісових насаджень до віку, в якому вони пошкоджені зазначеними негативними факторами.

Майнова (таксова) відповідальність за шкоду, заподіяну лісовим деревам і рослинам, занесеним до Червоної книги України, визначається постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2012 р. № 1030, якою затверджені розміри компенсації за незаконне добування, знищення або пошкодження видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, а також за знищення чи погіршення середовища їх перебування (зростання).

При притягненні до майнової відповідальності за порушення лісового законодавства застосовується й *розрахунковий спосіб* обчислення розміру шкоди. Він передбачений наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 5 жовтня 2022 року № 414 «Про затвердження Методики визначення шкоди та збитків, заподіяних лісовому фонду внаслідок збройної агресії Російської Федерації».

Дисциплінарну відповідальність несуть працівники лісгоспів за порушення різноманітних правил у порядку, визначеному КЗпП України.

Адміністративну відповідальність, згідно із КУпАП несуть громадяни та посадові особи за такі види правопорушень: порушення права державної власності на ліси (статті 49, 63, 64, 65, 91-2); знищення або пошкодження лісів (статті 65-1, 66, 77, 77-1); порушення правил використання лісових ресурсів (статті 67, 69, 70, 72, 73); порушення правил та інструкцій з відновлення, поліпшення якісного складу лісів та підвищення їх продуктивності (статті 68,



71, 74, 75); незаконне вивезення з України та ввезення на її територію об'єктів, що регулюється міжнародними договорами (статті 88, 88-1, 88-2, 90 КУпАП).

Кримінальна відповідальність застосовується відповідно за статтями 245, 246 КК України.

Законом передбачено такі заходи, як вилучення незаконно добутої деревини та інших лісових ресурсів (ст. 108 ЛК України) та припинення робіт, небезпечних для природного стану лісів та їх відтворення (ст. 109 ЛК України).

### **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Ліс як об'єкт права природокористування.
2. Види права лісокористування, їх особливості.
3. Правове регулювання здійснення загального та спеціального використання лісових ресурсів.
4. Види спеціального використання лісових ресурсів.
5. Права та обов'язки лісокористувачів.
6. Особливості управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони лісів.
7. Правові засади відтворення, охорони та захисту лісів.
8. Особливості юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства.

### **Рекомендована література:**

Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Т.Г. Ковальчук та ін; за ред. Г.І. Балюк. К.: Юрінком Інтер, 2009. 368 с.

Гулак О.В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України: Дис...докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2020. 586 с.

Завгородня В.М. Майнова відповідальність за порушення лісового законодавства: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2003. 198 с.

Заверюха М.М. Правове регулювання використання та охорони лісів за лісовим та земельним законодавством України: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. Ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2017. 225 с.

Мендик Л.В. Відповідальність за порушення лісового законодавства: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 197 с.

Непийвода В.П. Правове регулювання суспільних відносин щодо лісів у контексті сталого розвитку: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 223 с.

Савчук О.О. Процедурні правовідносини у лісовому законодавстві України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого.

Харків, 2015. 18 с.

Смолярчук Р.Ф. Правовий режим лісів колишніх колективних сільськогосподарських підприємств: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. Ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019. 21 с.

Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2005. 20 с.

Юрчишин Н.Г. Реалізація права приватної власності на ліси в Україні: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. Ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 20 с.

## Розділ 12.

### Правовий режим використання, відтворення та охорони рослинного світу

12.1. Рослинний світ як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони

12.2. Право використання рослинного світу та його види

12.3. Правові засади управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони рослинного світу

12.4. Правова охорона і відтворення рослинного світу

12.5. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ

#### 12.1. Рослинний світ як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони

Рослинний світ – це один із важливих складових навколишнього природного середовища. За біологічними довідниками в світі налічується близько 350 тис. видів, їх поділяють на нижчі (бактерії, водорості, гриби, лишайники) і вищі (мохові, хвощові, папоротникові, голонасінні, квіткові або покритонасінні) рослини.

У правовому визначенні, як видно, закладено *біологічні ознаки* рослинного світу: рослинний світ – сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території (ст. 3 Закону України «Про рослинний світ»).

Водночас законодавство вказує і на інші ознаки рослинного світу. Так, *екологічні ознаки* прослідковуються у таких визначеннях як: дикорослі рослини – рослини, що природно зростають на певній території; природні рослинні угруповання – сукупність видів рослин, що зростають в межах певних ділянок та перебувають у тісній взаємодії як між собою, так і з умовами довкілля (ст. 3 Закону України «Про рослинний світ»). Натомість *економічні ознаки* можна окреслити з такого визначення: природні рослинні ресурси - об'єкти рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням, для потреб виробництва та інших потреб. З положень Закону випливає, що рослинний світ є об'єктом наукових досліджень, а також об'єктом оздоровлення, рекреації тощо.

На основі цих та інших положень флористичного законодавства (дозволимо собі його так назвати) спробуємо окреслити *юридичні ознаки рослинного світу*:

- це об'єкт права власності Українського народу. Це випливає з положень Конституції України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Можна припустити, що є державна, комунальна та приватна власність на об'єкти рослинного світу. Це залежить від того, де вони зростають. Що-правда, об'єкти рослинного світу, занесені до Червоної чи

Зеленої книг України не можуть бути віднесені до права комунальної чи приватної власності;

- це дикорослі рослини (сільськогосподарські використовуються і охороняються іншим законодавством), які знаходяться на території України, її виключній морській економічній зоні та на континентальному шельфі;

- законодавство розмежує поняття «об'єкти рослинного світу» (дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та утворені ними природні угруповання) та «природні рослинні ресурси» – об'єкти рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням, для потреб виробництва та інших потреб.

У такому значенні, по-перше, розуміється рослинний світ як загальний об'єкт, по-друге, як спеціальний об'єкт, як той, що фактично носить експлуатаційний характер, який може вилучатися із стану природного середовища з додержанням встановлених законодавством умов. Саме з урахуванням їх цінності природні рослинні ресурси поділяються на *загальнодержавного та місцевого значення*.

- з попереднього тлумачення випливає твердження, що рослинний світ є об'єктом права природокористування;

- рослинний світ та його об'єкти є об'єктом управління і контролю. На це вказують положення законодавства, що ведеться державний облік і кадастр рослинного світу, контроль за одержанням законодавства, видаються дозволи з доведенням лімітів, та інше;

- особливістю рослинного світу є те, що це як окремі рослини, до речі, які можуть мати важливу наукову, історичну, естетичну, екологічну та іншу цінність і тому такі рослини можуть заноситись до Червоної світової книги або книги України, так і утворені ними природні угруповання, наприклад, долини нарцисів, тюльпанів, маку, первоцвіту тощо, щодо таких угруповань в залежності від їх цінності ведеться Зелена книга України;

- рослинний світ, його об'єкти і ресурси є об'єктами особливої охорони та відтворення, цьому присвячена ціла система заходів, включаючи заходи юридичної відповідальності.

Отже, як видно, формуються відповідні правовідносини, які врегулюються флористичним правом і законодавством. Принаймні так стверджує Соколова А.К. Сам Закон України «Про рослинний світ» називає це законодавство України про рослинний світ, завданням якого є регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань і місцезростань (ст. 2).

## **12.2. Право використання рослинного світу та його види**

З науково-методологічної точки зору право використання рослинного світу, його об'єктів та природних ресурсів можна визначити як провідний правовий інститут флористичного права, тобто як сукупність правових норм,

які визначають форми, види такого права природокористування, підстави його виникнення, зміни та припинення (об'єктивна ознака).

Право використання рослинного світу – це суб'єктивна категорія, яка розкриває особливості як можливостей здійснення такого права по законодавству (тобто, хто може, як, за яких умов), так і фактичної реалізації цього права (як здійснюється особою, яка набула це право у встановленому законодавством порядку).

Традиційно змістом права використання рослинного світу можна було б визначити систему прав і обов'язків суб'єктів цього права. Однак це слід робити шляхом аналізу змісту усіх правових норм флористичного законодавства, як норм Конституції, норм Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ЛК України та інших. Сам Закон України «Про рослинний світ» таких норм не містить, хоч окреслює їх коло. Спробуйте окреслити таке коло прав та обов'язків.

З положень Закон України «Про рослинний світ» випливає, що суб'єктами такого права можуть бути громадяни та фізичні і юридичні особи.

Закон формами використання рослинного світу називає *загальне та спеціальне* використання природних рослинних ресурсів (ст. 8 Закону). Традиційно це розглядається як видовий критерій поділу права природокористування за підставою виникнення.

Так, у порядку загального використання природних рослинних ресурсів *громадяни* безплатно, без дозволу 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*. Закон визначає види заборон та обмежень щодо здійснення цього права (ст. 9 Закону), передусім додержання правил їх охорони та відтворення.

За статтею 10 Закону України «Про рослинний світ» спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за плату, за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки.

За умови додержання вимог законодавства можуть здійснюватися такі види 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. Законодавством України можуть передбачатися й інші види спеціального використання природних рослинних ресурсів.

Як видно, більшість із цих видів спеціального використання співпадають із видами права використання лісових ресурсів, тому їх регулювання визначається Лісовим кодексом України та іншим законодавством.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів загально державного значення здійснюється *за дозволом*, що видається в порядку, визначеному лісовим законодавством (див. постанову Кабінету Міністрів України).

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів місцевого значення здійснюється за дозволом, що видається в порядку, який визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Реалізація лікарської та технічної сировини дикорослих рослин юридичними або фізичними особами, які не мають дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів, *забороняється*.

Не потребують дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів: власники земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, крім тих, що занесені до Червоної книги України та Зеленої книги України; користувачі (в тому числі орендарі) земельних ділянок, які їм надано для цільового призначення (ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, колективного садівництва, городництва, сінокосіння, випасання худоби), за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України.

Форма дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів встановлюється Кабінетом Міністрів України (див. попередню тему).

Видача дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється у межах лімітів їх використання.

За метою використання природних рослинних ресурсів може здійснюватися в: природоохоронних, рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх, виховних, науково-дослідних, господарських цілях (ст. 14 Закону).

Зокрема, в господарських цілях: а) для забезпечення потреб населення та виробництва у технічній, лікарській, пряно-ароматичній, харчовій сировині з дикорослих рослин; б) для випасання худоби, для забезпечення інших потреб тваринництва; в) для потреб бджільництва; г) для потреб мисливського та рибного господарства. Природні рослинні ресурси можуть використовуватися з господарською метою і для інших потреб, передбачених законодавством.

### **12.3. Правові засади управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони рослинного світу**

Закон досить узагальнено визначає правові засади управління і контролю в окресленій галузі. Так, відповідно до положення статті 6 *державне управління* у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та *органи місцевого самоврядування, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони*

*природних ресурсів*, та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції. Такими органами, крім Міндовкілля, доцільно назвати Державне агентство лісових ресурсів, Держекоінспекцію, Державну лісову охорону, Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (фітосанітарний нагляд, нагляд за карантинном рослин), МВС України та інші.

Згідно із статтею 7 передбачено участь громадян та їх об'єднань у здійсненні заходів щодо охорони, використання та відтворення рослинного світу, що обумовлено Конвенцією ООН про вільний доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція).

Основними функціями управління в цій галузі є:

- *розподіл і перерозподіл рослинних природних ресурсів* як у формі надання земельних ділянок для цих потреб у порядку, визначеному ЗК України, так і формі спеціальних дозволів (лісорубних квитків (ордерів), лісових квитків), виданих у порядку, визначеному Лісовим кодексом України, з доведенням лімітів (нормативів), а також Положенням про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду та Положенням про порядок установа лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459;

- *організація оцінки впливу на довкілля та інших заходів (експертиз)* з метою запобігання загибелі об'єктів рослинного світу в результаті господарської діяльності (згідно із відповідним Законом, в тому числі про карантин рослин);

- *інформування про об'єкти рослинного світу;*

- *екологічна стандартизація та нормування* в цій галузі, що передбачена Інструкцією про порядок установа лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів, затвердженою наказом Мінприроди № 61 від 12 лютого 2002 р.;

- *екологічний контроль, карантинний та фітосанітарний нагляд;*

- *моніторинг рослинного світу* (в рамках Державної системи моніторингу довкілля);

- *державний облік та ведення державного кадастру об'єктів рослинного світу* (відповідно до Порядку ведення державного обліку і кадастру рослинного світу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 195);

- *ведення Червоної та Зеленої книг України*, відповідно до вимог Закону України «Про Червону книгу України» та Положення про Зелену книгу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1286);

- *лісова та інша сертифікація*, згідно з Лісовим кодексом України.

Певною мірою до заходів організаційно-правового характеру доцільно віднести *регулювання поширення і чисельності окремих видів дикорослих рослин* (ст. 22 Закону України «Про рослинний світ»). Так, з метою охорони здоров'я

населення, запобігання захворюванню тварин та заподіяння збитків рослинному світу, господарюючим суб'єктам можуть здійснюватися заходи, спрямовані на регулювання поширення і чисельності окремих видів дикорослих рослин (отруйних, наркотиковмісних, карантинних тощо). *Наприклад, знищення амброзії, болиголола, борщівника, коноплі тощо).*

Ці заходи не повинні завдавати шкоди іншим об'єктам рослинного та тваринного світу.

Перелік дикорослих видів рослин, поширення і чисельність яких підлягають регулюванню, а також порядок здійснення відповідних заходів щодо регулювання їх поширення і чисельності визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням із відповідними центральними органами виконавчої влади. Знову ж таки, такого Переліку не затверджено.

#### **12.4. Правова охорона і відтворення рослинного світу**

Під правовою охороною і відтворенням рослинного світу доцільно розглядати визначену законодавством та здійснювану усіма суб'єктами флористичних відносин систему державно-правових, організаційних, економічних, наукових та інших соціальних заходів, спрямованих на їх раціональне використання, відтворення та охорону.

Зважаючи, що стан рослинного світу та його об'єктів значною мірою впливає на формування клімату, погоди, на стан тваринного світу, на водний режим планети, на стан ґрунтів, ландшафтів тощо законодавством визначені *основні вимоги до його охорони, використання та відтворення* (ст. 5 Закону України «Про рослинний світ»). Так, зазначено, що під час здійснення діяльності, яка впливає на стан охорони, використання та відтворення рослинного світу, необхідно дотримуватися таких основних вимог: збереження природної просторової, видової, популяційної та ценотичної різноманітності об'єктів рослинного світу; збереження умов місцезростання дикорослих рослин і природних рослинних угруповань; науково обґрунтованого, невиснажливого використання природних рослинних ресурсів; здійснення заходів щодо запобігання негативному впливу господарської діяльності на рослинний світ; охорони об'єктів рослинного світу від пожеж, захист від шкідників і хвороб; здійснення заходів щодо відтворення об'єктів рослинного світу; регулювання поширення та чисельності дикорослих рослин і використання їх запасів з врахуванням інтересів охорони здоров'я населення.

Вказані вимоги враховуються під час розробки проектів законодавчих актів, загальнодержавних, міждержавних, регіональних програм та здійснення заходів з охорони, використання та відтворення рослинного світу.

Щодо *відтворення рослинного світу*, зокрема природних рослинних ресурсів, то Закон покладає це як зобов'язання власників і користувачів (в тому числі орендарів) земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу: сприяти природному відновленню рослинного покриву; штучно



поновлювати природні рослинні ресурси; запобігати небажаним змінам природних рослинних угруповань та негативному впливу на них господарської діяльності; зупиняти (тимчасово) господарську діяльність з метою створення умов для відновлення деградованих природних рослинних угруповань.

Обсяги робіт з відтворення природних рослинних ресурсів і способи їх проведення визначаються проектами, що затверджуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 23 Закону).

Статтею 24 Закону передбачено, що роботи, пов'язані з відтворенням природних рослинних ресурсів, здійснюються способами (як правило природний і штучний способи), що забезпечують їх відтворення в найкоротші терміни та не суперечать чинному законодавству і не завдають шкоди здоров'ю людини та довкіллю. Правила відтворення природних рослинних ресурсів затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Однак, в цій частині є проблеми. Міндовкілля до цього часу не затвердило таких правил. В даному випадку доцільно користуватись загальними засадами лісового законодавства, Правилами відтворення лісів, а також брати до уваги положення Земельного кодексу України про консервацію земель, Чорнобильського законодавства та інше.

Певною мірою до способів відновлення рослинного світу можна віднести заходи з інтродукції, акліматизації, селекції та формування ботанічних колекцій (статті 33-35 Закону України «Про рослинний світ»). Знову ж таки, зазначається, що вимоги щодо проведення переселення окремих видів рослин у місцевості, де вони раніше не росли (інтродукції), та акліматизації дикорослих рослин визначаються Положенням про інтродукцію та акліматизацію рослин, яке розробляється і затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням із Національною академією наук України та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері карантину та захисту рослин. Такого положення, на жаль, немає, однак наукові установи відповідно до їх практики проводять такі заходи.

Питання селекції дикорослих рослин регулюються спеціальним законодавством. Йдеться зокрема про Закон України від 21 квітня 1993 р. «Про охорону прав на сорти рослин», який, щоправда є джерелом аграрного права, проте може застосовуватись і до дикорослих рослин.

Ботанічні колекції (колекції ботанічних садів, дендраріїв, дендропарків, оранжерей, а також гербарії, банки насіння та інші види ботанічних колекцій), що мають наукову, культурно-освітню, навчально-виховну та іншу державну цінність, підлягають державному обліку. Правила створення, поповнення, зберігання, державного обліку, а також використання, торгівлі, ввезення, пересилання і вивезення за межі України ботанічних колекцій та їх об'єктів затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного

середовища, за погодженням із центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах карантину та захисту рослин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, та іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади, а також Національною академією наук України.

Власне *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 (статті 25-32 Закону України «Про рослинний світ»).

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) здійсненням оцінки впливу на довкілля 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.

Так, підприємства, установи, організації та громадяни, діяльність яких пов'язана з розміщенням, проектуванням, реконструкцією, забудовою населених пунктів, підприємств, споруд та інших об'єктів, а також введенням їх в експлуатацію, повинні передбачати і здійснювати заходи щодо збереження умов місцезростання об'єктів рослинного світу. Будівництво, введення в експлуатацію підприємств, споруд та інших об'єктів і застосування технологій,

що викликають порушення стану та умов місцезростання об'єктів рослинного світу, засмічення, а також забруднення хімічними та іншими токсичними речовинами територій, зайнятих ними, забороняється.

Випалювання сухої рослинності або її залишків здійснюється у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 12 серпня 2021 р. № 541 «Про затвердження Порядку випалювання сухої рослинності або її залишків».

З територій, відведених під забудову населених пунктів, підприємств, споруд та інших об'єктів, будівництво доріг, трубопроводів, ліній електропередачі і зв'язку, а також з тих земель, що підлягають затопленню, рідкісні рослини і такі, що перебувають під загрозою зникнення, повинні бути пересаджені на ділянки з однотипними умовами місцезростання. Пересаджувати такі рослини зобов'язані юридичні або фізичні особи, які здійснюють цю забудову.

Під час проведення експертизи проектів схем розвитку і розміщення продуктивних сил, генеральних планів розвитку населених пунктів, схем районного планування та іншої документації, а також під час здійснення оцінки впливу на довкілля, проектів будівництва і реконструкції (розширення, технічного переоснащення) підприємств, споруд та інших об'єктів, впровадження нової техніки, технології обов'язково повинен враховуватися їх вплив на стан рослинного світу та умови його місцезростання.

Під час розробки і встановлення екологічних нормативів повинні враховуватися вимоги щодо охорони об'єктів рослинного світу, передбачені цим Законом.

Рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види рослин, що зростають в природних умовах на території України, в межах її територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, підлягають особливій охороні і заносяться до Червоної книги України.

Види рослин, які не занесені до Червоної книги України, але є рідкісними або такими, що перебувають під загрозою зникнення на території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, можуть заноситися до Переліку видів рослин, що підлягають особливій охороні на цих територіях. Перелік та Положення про нього затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання підлягають охороні на всій території України і заносяться до Зеленої книги України.

Порядок ведення Зеленої книги України визначається Положенням про неї, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу здійснюються за правилами, встановленими законодавством України, у тому числі міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Документи (дозволи або сертифікати), що видаються уповноваженими органами України відповідно до Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення, вносяться такими органами до єдиного державного інформаційного веб-порталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» відповідно до Митного кодексу України у формі електронних документів, засвідчених електронним цифровим підписом, в день видачі таких документів.

Митні органи здійснюють митні формальності, необхідні для випуску у відповідний митний режим об'єктів рослинного світу, що є об'єктами регулювання зазначеної Конвенції, на підставі документів (дозволів або сертифікатів), отриманих від уповноважених органів України з використанням механізму «єдиного вікна» відповідно до Митного кодексу України.

Не забуваймо, що охороні і використанню підлягають зелені насадження в межах населених пунктів. Такі питання врегульовуються Законом України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 р., Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затверджених наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 р. № 105.

## **12.5. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ**

Юридична відповідальність в галузі використання. Відтворення та охорони рослинного світу, як вже зазначалось в попередньому підрозділі, є його засобом державно-правової охорони. Порушення законодавства про рослинний світ полягає в протиправності діяння чи бездіяльності, яка тягне за собою заподіяння шкоди об'єктам рослинного світу. Традиційно таке порушення тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з законами України.

Стаття 40 Закону України «Про рослинний світ» наводить примірний перелік складів таких правопорушень.

Особливостями дисциплінарної відповідальності в цій галузі є застосування санкцій (догана, звільнення, компенсація матеріальної шкоди), визначених Кодексом України про працю до посадових чи службових осіб, працівників, які в межах здійснення своєї трудової функції зобов'язані забезпечувати правовий режим використання, відтворення та охорони рослинного світу.

Цивільно-правова (майнова) відповідальність застосовується шляхом відшкодування шкоди, заподіяних рослинним ресурсам:

- поза межами населених пунктів: на підставі такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 665;

- в межах населених пунктів: такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної підприємствами, установами, організаціями та громадянами зеленим

насадженням у межах міст та інших населених пунктів, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1999 р. № 559;

- у межах територій на об'єктів природно-заповідного фонду: такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 541, Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд України, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 287;

- у межах континентального шельфу (постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1209 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів водних біоресурсів», (Додаток 2, щодо морських трави і водоростей);

- щодо червонокнижних рослин (постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2012 р. № 1030 «Про розмір компенсації за незаконне добування, знищення або пошкодження видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, а також за знищення чи погіршення середовища їх перебування (зростання)»).

Вважаємо, що можуть застосовуватись і Методики розрахунку розмірів збитків, заподіяних, наприклад, землям, водам тощо, за умови, що знищено рослинний покрив чи водні рослини, особливо при забрудненні небезпечними речовинами.

Адміністративна відповідальність застосовується за статтями: 65, 70, 77-1, 83-1, 85-1, 88, 88-1, 88-2, 90, 91-2 КУпАП.

Кримінальна відповідальність: статті 245, 246, 247 КК України.

## **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання.
2. Загальна характеристика природних рослинних ресурсів та їх класифікація.
3. Форми використання природних рослинних ресурсів, їх правове забезпечення.
4. Правове регулювання спеціального використання природних рослинних ресурсів та його особливості.
5. Правові засади управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони рослинного світу.
6. Правові засади охорони рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин та типових природних рослинних угруповань.
7. Червона книга України.
8. Зелена книга України.
9. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ.

## Рекомендована література:

Басай О.В. Правовий режим рослинного світу України: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2009. 22 с.

Гиренко І. В. Правова охорона рослинного світу України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 40 с.;

Кім Г. А. Правовий режим об'єктів рослинного світу, занесених до Зеленої книги України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 22 с.

Курзова В.В. Еколого-правове регулювання карантину рослин: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 204 с.

Соколова А.К. Проблеми формування флористичного права України, дис... д-ра юрид. наук.: 12.00.06. Х, 2013.

Туліна Е.Є. Правове забезпечення використання рослинного світу: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 20 с.

Шевердіна І.М. Правовий режим об'єктів рослинного світу в населених пунктах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015.

## Розділ 13.

### Правовий режим використання, відтворення та охорони об'єктів тваринного світу

- 13.1. Тваринний світ як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони
- 13.2. Право використання тваринного світу та його види
- 13.3. Правові засади управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони тваринного світу
- 13.4. Правова охорона тваринного світу
- 13.5. Юридична відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ

#### 13.1. Тваринний світ як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони

Тваринний світ за своїми *біологічними та екологічними ознаками* є складовою навколишнього природного середовища, зокрема, як рослинний світ, біологічного різноманіття. Тваринний світ впливає на функціонування екологічних систем, є необхідним компонентом у процесі кругообігу речовин і енергії, активно впливає на функціонування природних угруповань рослин, структуру і природу родючості ґрунтів, біологічні властивості води і якість навколишнього природного середовища. Власне, припускаємо, що основою тваринного світу є тварини, тобто біологічні об'єкти, що відносяться до *фауни*: сільськогосподарські, домашні, дикі, у тому числі домашня і дика птиця, хутрові, лабораторні, зоопаркові, циркові (ст. 1 Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження»).

За Преамбулою Закону України «Про тваринний світ» (далі – Закон) він є *джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, є об'єктом наукових досліджень*.

Тваринний світ визначається і як база для одержання промислової і лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей, тобто він виконує важливу *економічну функцію*.

Юридичними ознаками тваринного світу як об'єкту правового регулювання відносин використання, відтворення та охорони Закон називає наступне.

*Тваринний світ є національним багатством України.* За даними Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні за 2014 рік фауна України налічує понад 45 тис. видів, у тому числі: комахи – 35 тис., інші членистоногі – 3,4, черви – 3,2 тис., риби та круглороті – 170 видів і підвидів, земноводних – 17 видів, плазуни – 21, птахи – близько 420, ссавці – 108 видів. Об'єкти тваринного світу перебувають у стані природної волі, у напіввільних умовах чи в неволі, на суші, у воді, ґрунті та повітрі,

постійно чи тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. *Тварини здатні мігрувати, тому охороні і обліку підлягають ті, які на момент перевірки знаходяться в межах юрисдикції України.*

Можна припустити, що Закон класифікує об'єкти тваринного світу, це:

- *дикі тварини* - хордові, в тому числі хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та інші) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та інші) в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), які перебувають у стані природної волі, утримуються у напіввільних умовах чи в неволі;

- *частини диких тварин* (роги, шкіра тощо);

- *продукти життєдіяльності диких тварин* (мед, віск тощо).

Об'єктами правової охорони визначаються їх *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.*

Відносини у галузі охорони, використання і відтворення *сільськогосподарських, свійських тварин*, а також діяльність, пов'язана з охороною і використанням залишків вичопних тварин, регулюються відповідним законодавством України.

*Тваринний світ є об'єктом права власності.* Так, статтями 4 – 7 Закону передбачено, що дикі тварини, які перебувають у стані природної волі в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, інші об'єкти тваринного світу, на які поширюється дія 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, належать до природних ресурсів загальнодержавного значення.

Право власності на об'єкти тваринного світу набувається та реалізується відповідно до Конституції України, цього Закону та інших законів України. 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. Від імені Українського народу права власника об'єктів тваринного світу, які є природним ресурсом загальнодержавного значення, здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України.

Кожний громадянин має право користуватися об'єктами тваринного світу – об'єктами права власності Українського народу відповідно до цього Закону та інших законів України. Об'єкти тваринного світу в Україні можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Об'єкти тваринного світу в Україні знаходяться під охороною держави незалежно від права власності на них.



Об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами та організаціями державної або комунальної форми власності, є об'єктом права державної або комунальної власності.

Об'єкти тваринного світу, вилучені із стану природної волі, розведені (отримані) у напіввільних умовах чи в неволі або набуті іншим не забороненим законом шляхом, можуть перебувати у приватній власності юридичних та фізичних осіб. Законність набуття у приватну власність об'єктів тваринного світу (крім добутих у порядку загального використання) повинна бути підтверджена відповідними документами, що засвідчують законність вилучення цих об'єктів з природного середовища (це як правило дозволи, ліцензії тощо), ввезення в Україну з інших країн, факту купівлі, обміну, отримання у спадок тощо, які видаються в установленому законодавством порядку. Тобто, можна формувати приватні зоопарки, колекції тварин, тримати вдома окремих тваринок. Або ж розводити звірівницькі ферми, розводити риб, інших тварин. У передбаченому законом порядку права власників об'єктів тваринного світу можуть бути обмежені в інтересах охорони цих об'єктів, навколишнього природного середовища та захисту прав громадян.

Право приватної власності на об'єкти тваринного світу припиняється у разі: жорстокого поводження з дикими тваринами. З цією метою запроваджено Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження; встановлення законодавчими актами заборони щодо перебування у приватній власності окремих об'єктів тваринного світу.

Право приватної власності на об'єкти тваринного світу може припинитися і в інших випадках, передбачених законом. Право приватної власності на об'єкти тваринного світу може бути припинено в судовому порядку за позовами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

*Тваринний світ та його об'єкти є об'єктами права природокористування для різноманітних потреб, а також об'єктом відтворення та охорони, включаючи відповідальність за порушення законодавчих вимог щодо нього.*

*Тваринний світ є об'єктом державного, самоврядного, виробничого та громадського управління і контролю.* Основним критерієм тут виступає ведення державного обліку і державного кадастру тваринного світу.

Отже, формується предмет фауністичного права і законодавства. Таке твердження є науковим. Хоча сам Закон називає такий предмет як відносини у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. На регулювання таких відносин спрямовано фауністичне законодавство, хоч Закон називає його законодавство України про охорону, використання і відтворення тваринного світу. Метою такого законодавства є: регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення об'єктів тваринного світу; збереження та поліпшення середовища існування диких тварин; забезпечення умов збереження всього видового і популяційного різноманіття тварин (ст. 2 Закону).

Оригінальністю цього законодавства є закріплення основних вимог та принципів охорони, раціонального використання і відтворення тваринного світу, які можна назвати *принципами фауністичного права*. Зокрема, під час проведення заходів щодо охорони, раціонального використання і відтворення тваринного світу, а також під час здійснення будь-якої діяльності, яка може вплинути на середовище існування диких тварин та стан тваринного світу, повинно забезпечуватися:

- збереження умов існування видового і популяційного різноманіття тваринного світу в стані природної волі;
- недопустимість погіршення середовища існування, шляхів міграції та умов розмноження диких тварин;
- збереження цілісності природних угруповань диких тварин;
- додержання науково обґрунтованих нормативів і лімітів використання об'єктів тваринного світу, забезпечення невиснажливого їх використання, а також відтворення;
- раціональне використання корисних властивостей і продуктів життєдіяльності диких тварин;
- платність за спеціальне використання об'єктів тваринного світу;
- регулювання чисельності диких тварин в інтересах охорони здоров'я населення і запобігання заподіяння шкоди довкіллю, господарській та іншій діяльності;
- урахування результатів оцінки впливу на довкілля об'єктів господарської та іншої діяльності, які можуть негативно впливати на стан тваринного світу (ст. 9 Закону).

### **13.2. Право використання тваринного світу та його види**

*Об'єктивно* право використання тваринного світу – це комплексний правовий інститут фауністичного права, сукупність правових норм, спрямованих на регулювання їх раціонального використання, відтворення та охорони.

*Суб'єктивно* право використання тваринного світу – це визначені законодавством юридичні можливості фізичних та юридичних осіб, державних, самоврядних, комунальних, виробничих, громадських інституцій використовувати як самих тварин та об'єктів тваринного світу, так і їх корисні властивості для задоволення багаточисельних матеріальних, духовних, естетичних, науково-пізнавальних та інших потреб.

*За змістом*, право використання тваринного світу – це сукупність прав та обов'язків користувачів тваринного світу. Формально вони визначені в Конституції України, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», в ст. 10, 33-35 Закону, а також в інших актах національного законодавства.

Право використання тваринного світу здійснюється у *двох правових формах*: на праві власності та на праві користування.

За різними критеріями право використання тваринного світу за законодавством поділяється на такі *види*:

- за підставами виникнення – загальне та спеціальне;
- за строками – строкове (один сезон, на час оголошення полювання чи рибальства тощо) та безстрокове (науково-пізнавальне);
- за цілями – мисливство і полювання; рибальство, включаючи добування водних безхребетних тварин; використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях; використання корисних властивостей життєдіяльності тварин – природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо; використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності; добування (придбання) диких тварин з метою їх утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі; регулювання чисельності хижих і шкідливих тварин у порядку ведення мисливського і рибного господарства.

Законами можуть бути передбачені й інші види використання об'єктів тваринного світу.

Так, суб'єктами права загального використання тваринного світу є виключно громадяни, яким гарантується право безоплатного загального використання об'єктів тваринного світу для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо). Таке право здійснюється без вилучення об'єктів тваринного світу з природного середовища (за винятком любительського і спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування в межах встановлених законодавством обсягів безоплатного вилову). У порядку загального використання об'єктів тваринного світу здійснюється використання корисних властивостей життєдіяльності тварин – природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо, а також використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних, естетичних та інших цілях, не заборонених законом.

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.

Суб'єктами права спеціального використання тваринного світу можуть бути переважно спеціалізовані підприємства, установи та організації, а також громадяни, які одержали в установленому порядку дозволи, а також право користуватися мисливськими угіддями чи рибогосподарськими водоймами (їх частинами). Відповідні дозволи чи інші документи видаються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Ця вимога поширюється також на власників чи користувачів земельними ділянками, на яких перебувають (знаходяться) об'єкти тваринного світу. *Доцільно зазначити, що в деяких випадках діє названа в попередньому підрозділі постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р № 459 «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення», в деяких – Закон України «Про дозвільну систему в*

*сфері господарювання», або ж деякі закони, як-от: «Про мисливське господарство та полювання», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», які визначають особливості видачі дозволів та форми дозвільних документів.*

Здійснюється таке право за плату, хоч законодавство дозволяє деякі види спеціального використання здійснювати без плати. Порядок справляння і розміри збору за спеціальне використання об'єктів тваринного світу встановлюються постановою Кабінету Міністрів України від 25 січня 1996 р. № 123 «Про затвердження Тимчасового порядку справляння плати за спеціальне використання диких тварин» та наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Міністерства фінансів України від 9 квітня 1996 р. № 37/68 «Про затвердження Інструкції про порядок сплати платежів за спеціальне використання диких тварин».

Змінюється і припиняється право використання тваринного світу за умов, визначених законодавством (ст. 19 Закону).

Особливості здійснення окремих видів права використання тваринного світу.

*Мисливство* – визначається як вид спеціального використання тваринного світу, яке здійснюється шляхом добування диких звірів та птахів, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах у межах мисливських угідь і які можуть бути об'єктами полювання. Однак добування тварин – це не основна ціль мисливських господарств. Вони мають дбати про охорону, збереження та відтворення мисливських видів тварин, зважаючи, що Закон України «Про мисливське господарство і полювання» визначає мисливське господарство як галузь – сферу суспільного виробництва, основними завданнями якого є охорона, регулювання чисельності диких тварин, використання та відтворення мисливських тварин, надання послуг мисливцям щодо здійснення полювання, розвиток мисливського собаківництва. Самих мисливських тварин цей Закон визнає *природними ресурсами загальнодержавного значення, об'єктом права власності Українського народу.*

Для організації та ведення мисливського господарства надаються у користування спеціально визначені для цього мисливські угіддя. *Визначення мисливських угідь, їх можливі розміри, умови надання та використання – самостійно!*

Користувачами мисливських угідь можуть бути спеціалізовані мисливські господарства, інші підприємства, установи та організації, в яких створені спеціалізовані підрозділи для ведення мисливського господарства з наданням в їх користування мисливських угідь. При здійсненні мисливського господарства обов'язково дотримуються заходи з ветеринарної медицини згідно з однойменним Законом.

На відміну від мисливства (російське – охота) *полювання* (російською так само – охота) – це дії конкретної 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. Право на полювання в межах визначених для цього

мисливських угідь мають громадяни України, які досягли 18-річного віку, іноземці, які одержали в установленому порядку дозвіл на добування мисливських тварин та інші документи, що засвідчують право на полювання.

Полювання з використанням вогнепальної мисливської зброї дозволяється лише особам, які в установленому порядку одержали в уповноваженому державному органі відповідний документ дозвільного характеру на право користування цією зброєю.

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 (крім випадків регулювання чисельності диких тварин, польових випробувань і змагань мисливських собак (не нижче обласного рівня); перебування осіб на дорогах загального користування з продукцією полювання або з будь-якою зібраною розчохленою стрілецькою зброєю. *Отже, якщо особу виявили за таких обставин, а в неї немає дозвільних документів тощо, це може кваліфікуватися як браконьєрство!*

Закон називає таку категорію осіб мисливцями. Мисливці можуть бути любителями, спортсменами та професіоналами. Все залежить від правового статусу особи. Мисливці можуть формувати товариства, наприклад, Українське товариство мисливців та рибалок, Товариство «Динамо». Професійних мисливців наймають на роботу мисливські господарства для здійснення регулювання чисельності хижих звірів і птахів, відстрілу (вилову) тварин у науково-дослідних та інших цілях. Такі мисливці здають впольоване мисливським господарствам. Любителі і спортсмени також можуть здавати продукцію полювання відповідно до умов, визначених в законодавстві.

Правила здійснення полювання, дозволи, якими посвідчується це право, способи, строки полювання тощо регулюються Порядком видачі посвідчення мисливця і контрольної картки обліку добутої дичини й порушень правил полювання, затвердженим наказом Мінагрополітики України від 1 жовтня 2014 р. № 383, Інструкцією про селекційний відстріл мисливських тварин, затвердженою наказом Мінагрополітики України від 7 лютого 2014 р. № 57 та, наприклад, Лімітами використання мисливських тварин державного мисливського фонду, одним мисливцем за день полювання у сезон полювання 2021-2022 років, затвердженими наказом Міндовкілля України від 27 травня 2021 р. № 346.

*Рибальство* – один із основних видів права спеціального використання тваринного світу шляхом добування водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах. Водночас *рибне господарство* - галузь економіки, завданнями якої є вивчення, охорона, відтворення, вирощування, використання водних біоресурсів, їх вилучення (добування, вилів, збирання), реалізація та переробка з метою одержання харчової, технічної, кормової, медичної та іншої продукції, а також забезпечення безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості. Функціонування галузі рибного господарства забезпечують суб'єкти рибного

господарства, а також технологічно пов'язані з ними підприємства та організації чи інші підприємства, які забезпечують діяльність та розвиток галузі (морські рибні порти, галузеві навчальні заклади, навчально-тренажерні центри, науково-дослідні, проектно-конструкторські підприємства та організації, суднобудівні, судноремонтні заводи, селекційні центри, спеціалізовані лабораторії А рибогосподарська діяльність – це діяльність юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, пов'язана з вивченням водних біоресурсів, їх охороною, відтворенням, спеціальним використанням, переробкою, реалізацією тощо.

Зважаючи, що риба, інші водні живі організми (раки, мідії, краби, кальмари, морська капуста тощо) є важливими продуктами харчування, ці питання врегульовуються аграрним правом та законодавством: Законами «Про аквакультуру», «Про рибу, інші водні живі організми та харчову продукцію з них», а також ЗУ «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», іншими нормативно-правовими актами.

За Законом на території України відповідно до законодавства може здійснюватися промислове, любительське та спортивне рибальство.

Правила рибальства, об'єкти рибальства, порядок надання у користування рибогосподарських водних об'єктів, а також вимоги щодо ведення рибного господарства визначаються у порядку, встановленому цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Так, наказом Мінагрополітики від 9 січня 2019 р. № 6 затверджено *Режим рибальства у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) України у 2022 році*. Режим розроблено відповідно до Законів України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд України» та Порядку здійснення спеціального використання водних біоресурсів у внутрішніх рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), внутрішніх морських водах, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 992.

Підприємствам, установам, організаціям і громадянам у порядку спеціального використання об'єктів тваринного світу надається право ведення промислового рибальства, включаючи промисел водних безхребетних на промислових ділянках рибогосподарських водних об'єктів та континентальному шельфі України.

До рибогосподарських водних об'єктів належать усі поверхневі, територіальні і внутрішні морські води, які використовуються (можуть використовуватися) для промислового добування, вирощування чи розведення риби та інших об'єктів водного промислу або мають значення для природного відтворення їх запасів, а також виключна (морська) економічна зона та акваторія у межах континентального шельфу України.

Перелік промислових ділянок рибогосподарських водних об'єктів (їх частин) визначається постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 1996 р. № 552.

Підприємства, установи, організації і громадяни, яким надано в користування рибогосподарські водні об'єкти (їх частини), для ведення промислового рибальства, включаючи промисел водних безхребетних, зобов'язані дотримуватися вимог, передбачених статтею 34 Закону, а також здійснювати інші заходи, що забезпечують поліпшення екологічного стану водних об'єктів і умов відтворення рибних запасів, та утримувати в належному санітарному стані прибережні захисні смуги в місцях здійснення промислового рибальства.

Промисел у рибогосподарських водних об'єктах України здійснюється відповідно до Правил промислового рибальства в рибогосподарських водних об'єктах України, затверджених наказом Державного комітету рибного господарства України від 18 березня 1999 року № 33, а також відповідно до Режиму.

Любительське і спортивне рибальство здійснюється відповідно до вимог законів та Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1126, виключно громадянами, у порядку загального використання тваринного світу, переважно без дозволу, безоплатно, для особистого споживання (без права реалізації), у визначених відповідно до законодавства водоймах загального користування та за умови дотримання встановлених правил рибальства і водокористування, а також безоплатного вилову (ліміту) (до 5 кг).

В інших випадках любительське і спортивне рибальство здійснюються на праві спеціального використання об'єктів тваринного світу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України відповідно до цього та інших законів.

*Використання об'єктів тваринного світу, які перебувають у стані природної волі, в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами безоплатно і без відповідних дозволів чи інших документів, якщо при цьому об'єкти тваринного світу не вилучаються (в тому числі тимчасово) із природного середовища, тваринам та середовищу їх існування не завдається шкоди, не порушуються права власників та користувачів природних ресурсів.*

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 без вилучення тварин із середовища їх існування.

Вилучення об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях із природного середовища допускається тільки за відповідними дозволами чи іншими документами, які видаються згідно з правилами, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У разі необхідності уповноважені органи з питань охорони навколишнього природного середовища і лісового та мисливського господарства можуть встановлювати обмеження, а також постійну чи тимчасову заборону

використання об'єктів тваринного світу або вилучення 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.

*Використання корисних властивостей життєдіяльності тварин* – природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо допускається тільки без їх вилучення та знищення, погіршення середовища їх існування і без заподіяння тваринам іншої шкоди.

*Використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності* допускається тільки без вилучення та знищення тварин і без погіршення середовища їх існування. Використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності здійснюється за правилами, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (наказ Мінприроди від 26 вересня 2011 р. № 337). *І в першому, і в другому випадку може застосовуватись Закон України «Про бджільництво».*

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 документом та за визначену у встановленому законодавством порядку плату, є власністю підприємств, установ, організацій та громадян, яким цей дозвіл чи інший документ було видано.

Дикі тварини, що утримуються підприємствами, установами, організаціями та громадянами у напіввільних умовах чи в неволі без відповідного дозволу чи інших документів на право вилучення їх з природного середовища, що засвідчують законність їх набуття, вважаються незаконно набутими.

Правила добування диких тварин, а також їх утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства (наказ Мінприроди від 30 вересня 2010 р. № 429).

В інтересах охорони здоров'я і безпеки населення, запобігання захворюванням сільськогосподарських та інших свійських тварин, відвернення заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу, господарській та іншій діяльності здійснюються заходи, спрямовані на *регулювання чисельності окремих видів диких тварин*. Ці заходи повинні здійснюватися способами, які не допускали б заподіяння шкоди іншим видам тварин і забезпечували збереження середовища існування диких тварин.



Види диких тварин, чисельність яких підлягає регулюванню, порядок проведення відповідних заходів щодо регулювання їх чисельності визначаються обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, а на території Автономної Республіки Крим - органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища з урахуванням науково обґрунтованих експертних висновків та за погодженням з іншими уповноваженими центральними органами виконавчої влади у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Інформація щодо видів диких тварин, чисельність яких підлягає регулюванню, порядок проведення відповідних заходів щодо регулювання їх чисельності надається уповноваженими органами центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Регулювання чисельності хижих та шкідливих тварин у порядку ведення мисливського і рибного господарства здійснюється відповідно до Закону України «Про мисливське господарство та полювання», інших нормативно-правових актів.

### **13.3. Правові засади управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони тваринного світу**

За Законом повноваження в досліджуваній галузі забезпечують як ради усіх рівнів, так і органи державного управління і контролю, а також самі господарюючі суб'єкти та громадськість.

Так, ради та їх виконкоми забезпечують організацію розроблення і затвердження республіканських та інших територіальних програм з питань охорони, використання і відтворення тваринного світу; вирішення в установленому законодавством порядку питань щодо надання в користування мисливських угідь та рибогосподарських водних об'єктів; організацію та здійснення заходів щодо охорони тваринного світу та поліпшення середовища його існування; здійснення інших повноважень, передбачених законом.

Особливістю цієї галузі є залучення до засад управління Національної академії наук України, яка сприяє особливо у веденні Червоної книги, в розробці наукових висновків, прогнозів тощо.

Державне управління та регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, уповноважені центральні органи виконавчої влади у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, до яких належать центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання,

відтворення і охорони природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, інші уповноважені органи виконавчої влади відповідно до їх повноважень.

Отож Кабінет Міністрів України, РМ АРК, державні адміністрації – це органи загальної компетенції, а Міндовкілля, Держекоінспекція, Держлісагентство, Держрибагентство, Головний державний інспектор з ветеринарної медицини (у складі Мінагрополітики) – це органи спеціальної компетенції.

Виробничий контроль забезпечують самі підприємства, установи, організації, які здійснюють визначені види господарювання. Громадське управління забезпечують громадські об'єднання.

Основні функції управління в цій сфері:

- *розподіл та перерозподіл об'єктів тваринного світу у таких правових формах:* а) надання у порядку, визначеному ЗУ України мисливських угідь у користування. Оформляється договором на порядок здійснення мисливського господарства, з прописаними в ньому істотними умовами, які носять еколого-правовий характер; б) надання водойм для потреб рибного господарства шляхом оформлення договорів оренди земельних ділянок водного фонду; в) видача дозволів встановленого зразка (з урахуванням вимог Закону України «Про дозвільну систему в сфері господарювання»); г) із затвердженням лімітів (квот) видобутку (вилову, відстрілу тощо); д) вилучення угідь та водойм з користування; е) анулювання дозволів; є) вилучення незаконно добутого з конфіскацією знарядь добування (як санкції на правопорушення). Забезпечують ради, Міндовкілля, інші органи;

- *розробка, затвердження та реалізація програм у відповідній галузі.* Так, Загальнодержавна програма розвитку рибного господарства України на період до 2010 року була затверджена Законом України від 19 лютого 2004 р. Про мисливство на рівні регіонів можна побачити програми розвитку мисливського господарства, наприклад Херсонської області;

- *контроль та нагляд.* Забезпечують Держекоінспекція, Державні мисливські, рибні інспектори, Головний державний інспектор з ветеринарної медицини, громадські інспектори у сфері довкілля, громадські мисливські та рибні інспектори згідно з Положеннями про них, затвердженими наказами Мінприроди, Держлісгоспу, Держрибгоспу, МВС України (Закони, особливо «Про основи державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності», Критерії оцінки ризиків господарюючих суб'єктів при здійсненні нагляду (контролю) у цих сферах тощо);

- *оцінка впливу на довкілля, стратегічна екологічна оцінка, здійснення різних експертиз* відповідно до однойменних Законів;

- *моніторинг тваринного світу* відповідно до вимог екологічного законодавства;

- державний облік та ведення державного кадастру тваринного світу. Порядок ведення державного кадастру тваринного світу визначається постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1994 р. № 772;
- ведення Червоної Книги України згідно з Законом України «Про Червону книгу України», ведення регіональних Переліків тварин;
- інформування про стан тваринного світу в Україні у формах: Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні за рік, інформаційні бюлетені, негайне інформування за потреби тощо (див. Закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про охорону навколишнього природного середовища»).

### 13.4. Правова охорона тваринного світу

Правова охорона тваринного світу – це система 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.

У Законі в цій частині закладені засади сталого розвитку, коли в Преамбулі зазначається, що в *інтересах нинішнього і майбутніх поколінь* в Україні за участю підприємств, установ, організацій і громадян здійснюються заходи щодо охорони, науково обґрунтованого, невиснажливого використання і відтворення тваринного світу.

*Правовими* засобами охорони тваринного світу доцільно визнати всі нормативно-правові акти, розроблені у цій галузі, заборони, які закріплені у фауністичному законодавстві, випадки обмеження прав, встановлення особливого порядку ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів тваринного світу та знарядь їх добування та інше.

*Організаційно-правовими* – заходи з координації діяльності суб'єктів фауністичних відносин, винесення рішень про погодження діяльності, нормування та лімітування, контроль та нагляд, моніторинг, державний облік та кадастр, розробка та реалізація програм тощо.

*Економічними* – встановлення нормативів зборів за спеціальне використання тваринного світу, продаж дозволів, укладання договорів з додержанням екологічних вимог, реалізація права власності на об'єкти тваринного світу з додержанням встановлених вимог, проведення аудиту фінансової діяльності, екологічне страхування за потреби, екологічне інвестування у цій галузі тощо.

*Матеріально-технічні* – це вимоги до обладнання, технологій, які унеможливають негативний вплив на об'єкти тваринного світу, місця їх існування, умов розмноження, шляхів міграції, а також проведення заходів щодо запобігання загибелі тварин шляхом забезпечення екологічної безпеки при поводженні з відходами, пестицидами, агрохімікатами, при проведенні вибухових робіт, при розміщенні населених пунктів, продуктивних сил, транспортних розв'язок тощо.

*Освітні та інші заходи* – це здійснення наукових досліджень, надання по них висновків (COVID-19), надання рекомендацій по переселенню, акліматизації і схрещуванню диких тварин, здійснення виховання населення у дусі гуманного ставлення до тварин; пропаганди важливості охорони тваринного світу тощо. Особливо слід звернути увагу на охорону тваринного світу від шкідливого впливу продуктів біотехнології.

Розділ 4 Закону передбачає й інші заходи охорони. Це особливо такі, які впливають на правовий режим тварин у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, у межах виключної (морської) економічної зони України та на її континентальному шельфі, у межах водноболотних угідь, що є середовищем існування водоплавних птахів, інших об'єктів екологічної мережі України, видів зникаючих тварин, занесених до Червоної книги України, інших списків, переліків, включаючи зоологічні колекції та інше.

### **13.5. Юридична відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ**

Юридичну відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ традиційно доцільно розглядати і як правовий інститут фауністичного права та законодавства, і як засіб правової охорони, і як суб'єктивне відношення особи до вчиненого правопорушення, і як тип правовідносин в системі предмета фауністичного права.

Правовий інститут наповнюють норми багатьох законів: загальні норми про відповідальність згідно Конституції України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 63 Закону, ст. ст. 42-43 Закону України «Про мисливське господарство та полювання», ст. 35 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», ст. 52 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», інших нормативно-правових актів.

Порушення законодавства в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу тягне за собою адміністративну, цивільно-правову чи кримінальну відповідальність відповідно до закону.

Заходами адміністративної відповідальності можуть бути обмеження (зупинення) чи припинення діяльності, яка завдає шкоди об'єктам тваринного світу, накладення штрафів, вилучення незаконно добутого, конфіскація знарядь правопорушення.

Правопорушення в цій галузі, передбачені КУпАП можна умовно класифікувати на:

- порушення права державної власності на тваринний світ - ст.. 50;
- порушення вимог їх охорони – статті 76, 85-1, 86-1, 87, 89, 90;
- порушення правил їх використання – статті 85, 91-2;
- порушення порядку управління в цій галузі – статті 88, 88-1, 88-2, 163, 166, 188-1.

Цивільно-правова (майнова) відповідальність реалізується шляхом відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства про тваринний

світ, здійснюється добровільно або за рішенням суду відповідно до законодавства за затвердженими в установленому порядку таксами, а за їх відсутності – за розрахунками.

Так, за порушення законодавства про у галузі мисливського господарства застосовуються Такси для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України), затверджені наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України та Міністерством екології та природних ресурсів України від 19 червня 2017 р. № 301/222.

У разі неможливості вилучення незаконно добутої продукції полювання порушник відшкодовує її вартість, яка обчислюється виходячи з ринкових цін на м'ясо, шкіряну, хутрову та іншу сировину вищого сорту, що діють на час відшкодування, у таких розмірах (не менш як): зубр: м'ясо – 300 кілограмів, шкура – 50 кілограмів; лось: м'ясо – 130 кілограмів, шкура – 30 кілограмів; олень благородний: м'ясо – 80 кілограмів, шкура – 20 кілограмів; олень плямистий: м'ясо – 50 кілограмів, шкура – 15 кілограмів; кабан: м'ясо – 60 кілограмів, шкура – 10 кілограмів; лань: м'ясо – 40 кілограмів, шкура – 5 кілограмів; козуля, муфлон: м'ясо – 15 кілограмів, шкура – 3 кілограми; ведмідь: м'ясо – 100 кілограмів, шкура – 250 квадратних дециметрів; бобер: м'ясо – 5 кілограмів; заєць-русак, бабак, нутрія вільна: м'ясо – 3 кілограми; лебідь, дрофа: м'ясо – 5 кілограмів; глухар, гуси: м'ясо – 3 кілограми; тетерук, фазан, кріль дикий: м'ясо – 1 кілограм; качки, лиска: м'ясо – 0,5 кілограма; інша дрібна перната дичина: м'ясо – 0,3 кілограма.

Кошти за відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення законодавства у галузі ведення мисливського господарства та полювання, зараховуються на рахунок користувача мисливських угідь, якому заподіяні збитки.

За шкоду, завдану порушенням законодавства про рибне господарство застосовується: постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1209 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів водних біоресурсів», якою затверджено 3 додатки: у межах рибогосподарських водних об'єктів України; у межах континентального шельфу України та у виключній (морській) економічній зоні України, та анадромних видів риб, що утворюються у річках України за межами цієї зони. А також Методика розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення правил рибальства та охорони водних живих ресурсів, затверджена спільним наказом Мінагрополітики і Мінприроди від 12 липня 2004 р. № 248/273.

Окрім цього застосовуються Розміри компенсації за незаконне добування, знищення або пошкодження видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, а також за знищення чи погіршення середовища їх перебування (зростання), затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2012 р. № 1030, та Такси для обчислення розміру шкоди,

заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 541.

Кримінальна відповідальність застосовується відповідно за статтями 248, 249, 250, 244, 241, 242, 243, 251, 253, 236, 237, 238, 239, 240 КК України.

## **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Тваринний світ як об'єкт охорони та використання.
2. Загальна характеристика права користування тваринним світом: поняття, об'єкти, суб'єкти та види.
3. Загальні підстави і порядок виникнення та припинення права використання об'єктів тваринного світу.
4. Права та обов'язки користувачів тваринного світу.
5. Правові підстави та межі загального використання тваринного світу.
6. Правові засади спеціального використання тваринного світу.
7. Правове регулювання полювання та мисливського господарства.
8. Правове регулювання здійснення рибальства.
9. Правові засади використання диких тварин у наукових, культурно-освітніх, виховних, естетичних і комерційних цілях.
10. Правові засади управління і контролю в галузі використання, відтворення та охорони тваринного світу.
11. Правове регулювання використання, відтворення та охорони об'єктів тваринного світу, що занесені до Червоної книги України.
12. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону, використання і відтворення тваринного світу.
13. Склади фауністичних правопорушень.

## **Рекомендована література:**

Науково-практичний коментар до Закону України «Про тваринний світ»: Балюк Г.І., Гетьман А.П. та інші. Київ, Юрінком-Інтер, 2002.

Власенко Ю.Л. Еколого-правове забезпечення охорони тваринного світу. Порівняльно-аналітичне право. URL: [www.pap.in.ua/2\\_2014/51.pd](http://www.pap.in.ua/2_2014/51.pd).

Волик М.П. Правове регулювання полювання в Україні: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Одеський державний ун-т ім. І.І. Мечнікова. О., 1997. 171 с.

Гвоздик П.О. Правові засади збереження біологічного різноманіття: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 1999. 18 с.

Григор'єва Т.В. Правове регулювання використання й охорони водних живих ресурсів: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2005. 19 с.

Єремєєва Н.В. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону тваринного світу: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Українська юридична академія. Х., 1994. 19 с.

Левіна Г.М. Правова охорона та використання рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів диких тварин. Автореф дис. к.ю.н. 12.00.06. К.: ІДіП ім. В.М. Корецького, 2019.

Нечипорук Л.Д. Еколого-правове регулювання раціонального використання об'єктів тваринного світу: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2009. 198 с.

Петлюк Ю.С. Міжнародно-правове регулювання охорони об'єктів тваринного світу. Правове регулювання економіки. 2019. № 18. URL: [https://kneu.edu.ua/userfiles/24\\_11\\_2015/2019/ZBD086D0A0NI\\_PD0A0E\\_2019\\_28E284961829stor\\_\\_146-152.pdf](https://kneu.edu.ua/userfiles/24_11_2015/2019/ZBD086D0A0NI_PD0A0E_2019_28E284961829stor__146-152.pdf).

Тетяна Оверковська. Правові засади охорони водних біоресурсів у сфері аквакультури. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 3. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/3/23.pdf>.

Тихий П.В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2000. 165 с.

## Розділ 14.

### Правовий режим використання та охорони атмосферного повітря

14.1. Атмосферне повітря як об'єкт правового регулювання використання та охорони

14.2. Державне регулювання використання та охорони атмосферного повітря

14.3. Правова охорона атмосферного повітря

14.4. Відповідальність за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря

#### 14.1. Атмосферне повітря як об'єкт правового використання та охорони

*Атмосферне повітря – життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень. Таке визначення цьому важливому об'єкту дає сам Закон України «Про охорону атмосферного повітря» (далі – Закон). У цьому визначенні закладено передусім хіміко-біологічне значення атмосферного повітря як необхідної умови існування людини та біоресурсів на планеті Земля.*

Від якості атмосферного повітря залежить здоров'я людини. Тому з екологічної точки зору мають значення впливи на нього *фізичних* (електромагнітне і шумове коливання, радіаційне, іонізуюче випромінювання), *хімічних* (впливи викидів забруднюючих речовин, пестицидів, агрохімікатів) та *біологічних* (дії різних штамів мікроорганізмів) факторів.

Атмосферне повітря як об'єкт правового регулювання використання та охорони має свої особливості.

Так, за Конституцією України воно є *об'єктом права власності Українського народу*. В цьому проявляється воля держави встановлювати свою юрисдикцію на нього як на природний об'єкт. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» в ст. 5 визнає його як компонентом навколишнього природного середовища, так і природним ресурсом, тобто таким, що може використовуватися. А ст. 39 визначає атмосферне повітря *природним ресурсом загальнодержавного значення*. Проте законодавством на атмосферне повітря *не встановлюється право власності* на атмосферне повітря як таке. Повітря за своїми фізичними властивостями здатне постійно переміщуватись, а це не можна контролювати з боку людини і тому неможливо практично здійснювати повноваження володіння і розпорядження цим природним об'єктом.

Водночас атмосферне повітря є складовою атмосфери Землі, яка використовується людством передусім як об'єкт комунікації, зокрема переміщення через атмосферний простір інформації, повітряних суден, ракетних,



супутникових та інших установок у навколоземний простір тощо. З таких міркувань кожна суверенна держава встановлює на такий простір свою юрисдикцію та правове регулювання його використання. Регулювання таких відносин забезпечується тими нормативно-правовими актами, які наведені.

Атмосферне повітря є *об'єктом використання* у значенні набуття права на здійснення відведення в нього викидів забруднюючих речовин та на здійснення інших небезпечних факторів на нього за потребами промисловості, транспорту, зв'язку, оборони, сільського та іншого господарства. Таке використання атмосферного повітря здійснюється виключно за спеціальними дозволами, з доведеними у дозволах обсягах таких викидів чи впливів. З урахуванням значних обсягів таких впливів, особливо викидів парникових газів, озоноруйнуючих речовин, які впливають на зміни клімату, на стан навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей впроваджено низку заходів зі зменшення таких викидів.

Атмосферне повітря є *об'єктом державного управління та контролю*. Факти регулювання дозвільної діяльності, а також стандартизації і нормування, особливо здійснення державного обліку шкідливих впливів на нього, а також надходження в нього парникових газів, озоноруйнуючих речовин, власне самих підприємств-забруднювачів, ведення реєстрів, контроль і моніторинг є свідченням цілої системи правовідносин в цій галузі.

Щодо атмосферного повітря в законодавстві переважають *охоронні норми*: норми обмеження, норми застереження, норми заборони, включаючи норми відповідальності за їх порушення. Це зумовлює до визначення такої системи правових норм нормами атмосфероохоронного права, яке, з точки зору визнання атмосферного повітря природним об'єктом дозволяє відносити його до природоресурсного права, а з точки зору спрямовання Закону 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 (Преамбула Закону), його доцільно відносити до природоохоронного права.

## **14.2. Державне регулювання використання та охорони атмосферного повітря**

Особливістю правового режиму використання та охорони атмосферного повітря є відсутність правових норм в Законі, які б прямо передбачали форми та види використання цього важливого природного ресурсу. Тому, з огляду на його суспільну важливість акцент у правовому режимі зміщується в бік державно-правового регулювання управління та контролю в галузі використання та охорони атмосферного повітря. Беззаперечно, що участь у такому регулюванні бере Верховна Рада України та Президент України шляхом прийняття важливих нормативно-правових актів, які визначають державну політику і стратегію з цих питань. Подивіться лишень на положення Основних засад (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030

року, яка там дана оцінка стану атмосферного повітря, зміни клімату і заходам, що їх слід здійснити.

Основний акцент Закон робить на державному регулюванні використання та охорони атмосферного повітря відповідно до закону, яке за положеннями ст. 3 Закону здійснюють:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 425 «Про питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» утворено Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, який і забезпечує формування та реалізацію державної політики в досліджуваній галузі.

Окрім нього відповідні повноваження має МОЗ України, Головний санітарний лікар України, інші органи, наприклад МВС України, яке донедавна забезпечувало контроль за викидами з пересувних джерел, Державна митна служба України при здійсненні контролю озоноруйнуючих речовин при перетині через державний кордон.

Серед основних повноважень цих органів є не лише виконання ними функцій управління, а й розробка нормативно-правових актів, що забезпечують правову охорону, збереження та відтворення якості атмосферного повітря.

До таких сфер можна віднести **нормування в галузі охорони атмосферного повітря**, яке проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог до охорони атмосферного повітря від забруднення та забезпечення екологічної безпеки. Нормування в галузі охорони атмосферного повітря спрямоване на: забезпечення безпечного навколишнього природного середовища та запобігання екологічним катастрофам; реалізацію єдиної науково-технічної політики в галузі охорони атмосферного повітря; встановлення єдиних вимог до обладнання і споруд щодо охорони атмосферного повітря від забруднення; забезпечення безпеки господарських об'єктів і запобігання виникненню аварій та техногенних катастроф; впровадження і використання сучасних екологічно безпечних технологій.

У галузі охорони атмосферного повітря встановлюються такі нормативи: нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря; нормативи гранично допустимих 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. Законодавством можуть встановлюватися й інші нормативи в галузі охорони атмосферного повітря.

Порядок розроблення та затвердження нормативів у галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 299 затверджено *Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря*, які встановлюються для оцінки стану забруднення атмосферного повітря, а також встановлюються нормативи гранично допустимих викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів у межах населених пунктів, у рекреаційних зонах, в інших місцях проживання, постійного чи тимчасового перебування людей, об'єктах навколишнього природного середовища з метою забезпечення екологічної безпеки громадян і навколишнього природного середовища, зокрема:

- нормативи якості атмосферного повітря;
- гранично допустимі рівні впливу акустичного, електромагнітного, іонізуючого та інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів.

Для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря.

Нормативи розробляються відповідно до Інструкції, яка затверджується Міндовкілля. До розроблення нормативів Міндовкілля залучає на конкурсній основі установи та організації. Для їх розгляду утворюється міжвідомча комісія. Нормативи затверджуються Міндовкілля. Перегляд нормативів здійснюється один раз на п'ять років у порядку їх розроблення. Підставою для перегляду нормативів є результати медичних та екологічних досліджень впливу на здоров'я людини та стан довкілля забруднюючих речовин, фізичних та біологічних факторів, змін генофонду, зменшення видового різноманіття, порушень рівноваги в екосистемах, змін клімату.

Іншою постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. № 1780 затверджено *Порядок розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел*. Нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин та їх сукупності, які містяться у складі пилогазоповітряних сумішей, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд і надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, встановлюються з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання, газоочисних установок.

Для діючих і тих, що проектуються, окремих типів обладнання і споруд залежно від часу розроблення та введення у дію, наявності наукових і

технічних розробок, економічної доцільності встановлюються: норматив гранично допустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела; технологічні нормативи допустимих викидів забруднюючих речовин або їх суміші, які визначаються у місці їх виходу з устаткування.

До технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин належать: поточні технологічні нормативи – для діючих окремих типів обладнання, споруд на рівні підприємств з найкращою існуючою технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів; перспективні технологічні нормативи - для нових і таких, що проектується, будуються або модернізуються, окремих типів обладнання, споруд з урахуванням досягнень на рівні передових вітчизняних і світових технологій та обладнання.

Нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел визначаються за Методикою, яка затверджується Міндовкілля, 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.

Такі нормативи розробляються заінтересованими органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать підприємства, установи, організації, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря із стаціонарних джерел, і затверджуються Міндовкілля. Міндовкілля здійснює не рідше ніж один раз на 10 років перегляд нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел. Підставою для такого перегляду є: необхідність запобігання або зведення до мінімуму загального впливу на навколишнє природне середовище викидів забруднюючих речовин; наявність можливостей для зменшення викидів забруднюючих речовин та розроблення нових технологічних процесів з урахуванням економічної доцільності такого зменшення, технічного стану обладнання, газоочисних установок; зміни у національному законодавстві та законодавстві Європейського Союзу щодо обмеження викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 300 затверджено *Порядок розроблення і затвердження нормативів граничнодопустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря*. Нормативи гранично допустимих рівнів впливу на атмосферне повітря встановлюються для кожного стаціонарного джерела по всіх створюваних ним видах фізичних і біологічних факторів.

Нормативи гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів встановлюються на рівні, за якого фізичний та біологічний вплив усіх джерел у цьому районі, з урахуванням перспектив його розвитку, в період терміну дії встановленого нормативу не призведе до перевищення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря (за найбільш суворим нормативом).

Розроблення таких нормативів здійснюється самими підприємствами, установами, організаціями та громадянами – суб'єктами підприємницької діяльності за власні кошти. До розроблення нормативів суб'єкт господарювання може залучати установи, організації і заклади, яким Міндовкілля надає право на розроблення документів, що обґрунтовують рівень впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря. Між господарюючими суб'єктами і такими установами складаються договірні відносини.

Документи оформляються відповідно до Інструкції про загальні вимоги до розроблення нормативів граничнодопустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел на стан атмосферного повітря та подаються суб'єктом господарювання на погодження до установи державної санітарно-епідеміологічної служби. Розглянуті позитивно з цим органом такі документи подаються до на погодження з органами місцевого самоврядування, а далі – на затвердження місцевим державним адміністраціям та органам виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища. Перегляд встановлених нормативів проводиться у разі зміни обсягів та/або технології виробництва.

*Порядок розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря* затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 303. Такі нормативи розробляються для кожного типу пересувних джерел, що експлуатуються на території України, з урахуванням сучасних технічних рішень щодо зменшення утворення забруднюючих речовин, зниження рівнів впливу фізичних факторів, очищення відпрацьованих газів та економічної доцільності.

Так, для розроблення таких нормативів Міндовкілля залучає на конкурсній основі установи та організації (договірні відносини). Нормативи розробляються відповідно до Інструкції про загальні вимоги до розроблення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря, яка затверджується Міндовкілля. Розроблені нормативи погоджуються з Мінінфраструктури, МОЗ та Мінекономіки і подаються на затвердження до Міндовкілля.

***Регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарних джерел*** здійснюється для забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливого середовища життєдіяльності, запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище шляхом *визначення найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України.* Так, постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001 р. № 1598 затверджено Перелік найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню.

Перелік забруднюючих речовин переглядається Кабінетом Міністрів України не менше одного разу на п'ять років за пропозицією центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у

сфері охорони навколишнього природного середовища, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

За поданням обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей екологічної ситуації регіону, населеного пункту можуть додатково встановлювати перелік забруднюючих речовин, за якими здійснюється регулювання їх викидів на відповідній території.

За поданням обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, органи місцевого самоврядування, у разі перевищення нормативів екологічної безпеки, *на відповідній території затверджують відповідно до закону програми оздоровлення атмосферного повітря, здійснюють заходи щодо зменшення забруднення атмосферного повітря.*

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися *після отримання дозволу, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до другої або третьої групи, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.*

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися *на підставі дозволу, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до першої групи, суб'єкту господарювання, об'єкт якого знаходиться на території зони відчуження, зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.*

До першої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і мають виробництва або технологічне устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До другої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і не мають виробництв або технологічного устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До третьої групи належать об'єкти, які не належать до першої і другої груп.

*Строк дії дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до першої групи, суб'єкту господарювання, об'єкт якого знаходиться на території зони відчуження, зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, – сім років, об'єкт якого належить до другої групи, - десять років, об'єкт якого належить до третьої групи, – необмежений.*

Перелік установ, організацій та закладів, яким надається право на розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря видаються за умови: неперевищення протягом строку їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин. Це так звані істотні умови дозволів, які можна співвідносити з істотними умовами публічних договорів – мають завжди виконуватись.

У разі зміни параметрів джерел викидів, їх кількості, кількісного та якісного складу забруднюючих речовин, заходів із зниження їх кількості до зазначених дозволів вносяться зміни.

Якщо за результатами спостережень за станом атмосферного повітря або розрахунковими даними встановлено зони, де внаслідок причин об'єктивного характеру встановлено перевищення нормативів екологічної безпеки, *приймається рішення про поетапне зниження викидів забруднюючих речовин підприємствами, установами, організаціями та громадянами – суб'єктами підприємницької діяльності. Тривалість кожного етапу та необхідне зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин на кожному етапі встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.*

Порядок проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачою дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи, встановлюється Кабінетом Міністрів України. (Див. постанову Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 302 «Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачою дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян – підприємців, які отримали такі дозволи»).

**Регулювання рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря.** Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання зобов'язані вживати необхідних заходів для запобігання та недопущення перевищення встановлених санітарними нормами рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на середовище життєдіяльності людини.

**Регулювання викидів забруднюючих речовин і впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря у разі відсутності нормативів.** Викиди забруднюючих речовин, для яких не встановлено відповідних нормативів екологічної безпеки, допускаються у виняткових випадках лише з дозволу, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до першої групи, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а до другої або третьої групи, – обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

**Регулювання діяльності, що впливає на погоду і клімат.** Діяльність, спрямована на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях, може провадитися підприємствами, установами, організаціями та громадянами - суб'єктами підприємницької діяльності *тільки за дозволами*, виданими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Порядок погодження і видачі дозволів встановлюється Кабінетом Міністрів України, зокрема постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 301 «Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях».

Підприємства, установи, організації та громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, скорочувати і в подальшому повністю припинити виробництво та використання хімічних речовин, що шкідливо впливають на озоновий шар, а також проводити роботу щодо зменшення викидів речовин, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату.

Відтак, **специфіка регулювання діяльності, що впливає на клімат визначено Законом України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів».** Парникові гази – гази, а саме: двоокис вуглецю (CO<sub>2</sub>), метан (CH<sub>4</sub>), закис азоту (N<sub>2</sub>O), гідрофторвуглеці (ГФВ), перфторвуглеці (ПФВ), гексафторид сірки (SF<sub>6</sub>) та інші газоподібні складові



атмосфери, які поглинають та випромінюють інфрачервоне випромінювання (ст. 1 цього Закону).

Так, верифікація – це діяльність верифікатора, тобто юридичної особи, яка акредитована на таке, що полягає у перевірці звіту оператора, тобто, господарюючої особи, підготовці та видачі верифікатором за результатами такої перевірки верифікаційного звіту відповідно до цього Закону. Вид діяльності – це діяльність, викиди парникових газів від провадження якої підлягають моніторингу, звітності та верифікації та яка входить до переліку видів діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 880 «Про затвердження Переліку видів діяльності, викиди парникових газів в результаті провадження яких підлягають моніторингу, звітності та верифікації».

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 959 затверджено Порядок верифікації звіту оператора про викиди парникових газів.

**Закон України «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами»** регулює правовідносини щодо виробництва, імпорту, експорту, зберігання, використання, розміщення на ринку та поводження з озоноруйнівними речовинами, фторованими парниковими газами, товарами та обладнанням, які їх містять або використовують, що впливає на озоновий шар та на рівень глобального потепління. Закон закріплює, що озоновий шар – це шар атмосферного озону, що міститься у стратосфері і поглинає біологічно небезпечне ультрафіолетове сонячне випромінювання. Озоноруйнівна речовина – це будь-яка речовина, що зазначена в додатку 1 до цього Закону, яка існує самостійно або в суміші, первинна, рекуперована, регенерована або оброблена для рециклінгу чи ізомери такої речовини, та має озоноруйнівний потенціал вище нуля. Фторовані парникові гази – це будь-які речовини, зазначені в додатку 2 до цього Закону, які існують самостійно або в суміші, первинні, рекуперовані, регенеровані або оброблені для рециклінгу чи їх ізомери, та мають потенціал глобального потепління вище нуля.

**Оцінка впливу на довкілля та державна санітарно-гігієнічна експертиза.** Для визначення безпеки для здоров'я людини та екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів проводяться оцінка впливу на довкілля та державна санітарно-гігієнічна експертиза в порядку, визначеному законодавством (Закони України про ОВНД, про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення).

**Контроль у галузі охорони 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.

Державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із

здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, а на території Автономної Республіки Крим – органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів, а також іншими органами виконавчої влади.

Порядок здійснення державного контролю у галузі охорони атмосферного повітря визначається відповідно до закону (Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності»; постанови Кабінету Міністрів України про затвердження Критеріїв оцінки ризиків у різних сферах тощо).

Виробничий контроль за охороною атмосферного повітря здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами - суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан атмосферного повітря. Відповідно до міжнародного стандарту ДСТУ ISO. Системи екологічного менеджменту на кожному виробництві мають створюватись системи екологічного управління у формі відділів, служб, бюро чи просто посадовця – екологічного менеджера.

Громадський контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

**Державний облік у галузі охорони атмосферного повітря.** Державному обліку в галузі охорони атмосферного повітря підлягають:

- об'єкти, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей та на стан атмосферного повітря;
- види та обсяги забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря;
- види і ступені впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря.

Державний облік у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється за єдиною системою у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1655.

Раніше за старим Порядком облік об'єктів і видів та обсягів забруднюючих речовин здійснювало Мінприроди, а облік видів і ступенів впливу небезпечних факторів – МОЗ.

До певної міри можна брати до уваги постанову Кабінету Міністрів України від 13 червня 1995 р. № 420 «Про затвердження Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів і Порядок оплати робіт із проведення гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів».

Так само в цій галузі значення мають накази Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 03 лютого 2021 року № 75 «Про затвердження Порядку державної реєстрації установок у Єдиному реєстрі з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів», а також від 8 червня 2021 р. № 370 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів».

Порядок здійснення моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 960.

**Моніторинг у галузі охорони атмосферного повітря.** Моніторинг у галузі охорони атмосферного повітря проводиться з метою отримання, збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про викиди забруднюючих речовин та рівень забруднення атмосферного повітря, оцінки та прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі охорони атмосферного повітря.

Моніторинг у галузі охорони атмосферного повітря є складовою частиною державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Об'єктами моніторингу є саме атмосферне повітря, атмосферні опади, викиди забруднюючих речовин, парникові гази. Порядок організації та проведення моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України (постанова від 14 серпня 2019 р. № 827).

Відповідно до Закону України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» у межах своїх повноважень моніторинг повітря здійснюють Міндовкілля, МОЗ, Укргідрометцентр, самі підприємства. Порядок здійснення моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів визначений постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 960.

### **14.3. Правова охорона атмосферного повітря**

*Правова охорона атмосферного повітря з науково-методологічної точки зору – це система державно-правових, організаційних, економічних, техніко-технологічних та інших соціальних заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів.* Державно-правові заходи розглянуто в попередньому підрозділі теми.

До організаційних можна віднести визначені Законом правила поведінки суб'єктів господарювання, діяльність яких може призвести чи призводить до зниження якості і безпечності атмосферного повітря. Особливістю Закону є закріплення ним тільки обов'язків таких суб'єктів. Це свідчить про зобов'язальний характер їхньої поведінки в цій галузі, це:

- здійснювати організаційно-господарські, технічні та інші заходи щодо забезпечення виконання вимог, передбачених стандартами та нормативами екологічної безпеки у галузі охорони атмосферного повітря, дозволами на викиди забруднюючих речовин тощо;

- вживати заходів щодо зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин і зменшення впливу фізичних факторів;

- забезпечувати безперебійну ефективну роботу і підтримання у справному стані споруд, устаткування та апаратури для очищення викидів і зменшення рівнів впливу фізичних та біологічних факторів;

- здійснювати контроль за обсягом і складом забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, і рівнями фізичного впливу та вести їх постійний облік;

- заздалегідь розробляти спеціальні заходи щодо охорони атмосферного повітря на випадок виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і вживати заходів для ліквідації причин, наслідків забруднення атмосферного повітря;

- забезпечувати здійснення інструментально-лабораторних вимірювань параметрів викидів забруднюючих речовин стаціонарних і пересувних джерел та ефективності роботи газоочисних установок;

- забезпечувати розроблення методик виконання вимірювань, що враховують специфічні умови викиду забруднюючих речовин;

- використовувати метрологічно атестовані методики виконання вимірювань і повірені засоби вимірювальної техніки для визначення параметрів газопилового потоку і концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі та викидах стаціонарних і пересувних джерел;

- здійснювати контроль за проектуванням, будівництвом і експлуатацією споруд, устаткування та апаратури для очищення газопилового потоку від забруднюючих речовин і зниження впливу фізичних та біологічних факторів, оснащення їх засобами вимірювальної техніки, необхідними для постійного контролю за ефективністю очищення, дотриманням нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів та інших вимог законодавства в галузі охорони атмосферного повітря;

- своєчасно і в повному обсязі сплачувати екологічний податок.

Виконання заходів щодо охорони атмосферного повітря не повинно призводити до забруднення ґрунтів, вод та інших природних об'єктів.

Такі обов'язки накладаються на окремі види господарювання у формі відповідних заходів. Так, *заходи щодо відвернення і зменшення забруднення атмосферного повітря викидами транспортних та інших пересувних засобів і установок та впливу їх фізичних факторів включають:*

- розроблення та виконання комплексу заходів щодо зниження викидів, знешкодження шкідливих речовин і зменшення фізичного впливу під час проектування, виробництва, експлуатації та ремонту транспортних та інших пересувних засобів і установок;

- переведення транспортних та інших пересувних засобів і установок на менш токсичні види палива;

- раціональне планування та забудова населених пунктів з дотриманням нормативно визначеної відстані до транспортних шляхів;

- виведення з густонаселених житлових кварталів за межі міста транспортних підприємств, вантажного транзитного автомобільного транспорту;

- обмеження в'їзду автомобільного транспорту та інших транспортних засобів та установок у сельбищні, курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні та природно-заповідні зони, місця масового відпочинку та туризму;

- поліпшення стану утримання транспортних шляхів і вуличного покриття;

- впровадження в містах автоматизованих систем регулювання дорожнього руху;

- удосконалення технологій транспортування і зберігання палива, забезпечення постійного контролю за якістю палива на нафтопереробних підприємствах та автозаправних станціях;

- впровадження та вдосконалення діяльності контрольних-регулювальних і діагностичних пунктів та комплексних систем перевірки нормативів екологічної безпеки транспортних та інших пересувних засобів і установок.

Проектування, виробництво та експлуатація транспортних та інших пересувних засобів і установок, вміст забруднюючих речовин у відпрацьованих газах яких перевищує нормативи або рівні впливу фізичних факторів, забороняються.

Підприємства, установи, організації та громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності *зобов'язані дотримуватися правил та вимог щодо транспортування, зберігання і застосування пестицидів та агрохімікатів з метою недопущення забруднення атмосферного повітря.*

*Видобування надр та вибухові роботи повинні проводитися з дотриманням вимог щодо охорони атмосферного повітря* способами, погодженими із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до закону.

*Не допускається спалювання промислових та побутових відходів, які є джерелами забруднення атмосферного повітря* забруднюючими речовинами та речовинами з неприємним запахом або іншого шкідливого впливу, 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.

Власники або уповноважені ними органи підприємств, установ, організацій та громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності *зобов'язані забезпечувати переробку, утилізацію та своєчасне вивезення відходів*, які забруднюють атмосферне повітря, на підприємства, що використовують їх як сировину, або на спеціально відведені місця чи об'єкти.

*З метою відвернення, зниження і досягнення безпечних рівнів виробничих та інших шумів* повинні забезпечуватися: створення і впровадження малощумних машин і механізмів; удосконалення конструкцій транспортних та інших пересувних засобів і установок та умов їх експлуатації, а також утримання в належному стані залізничних і трамвайних колій, автомобільних шляхів, вуличного покриття; розміщення підприємств, транспортних

магістралей, аеродромів та інших об'єктів з джерелами шуму під час планування і забудови населених пунктів відповідно до встановлених законодавством санітарно-гігієнічних вимог, будівельних норм та карт шуму; виробництво будівельних матеріалів, конструкцій, технічних засобів спорудження житла, об'єктів соціального призначення та будівництво споруд з необхідними акустичними властивостями; організаційні заходи для відвернення і зниження виробничих, комунальних, побутових і транспортних шумів, включаючи запровадження раціональних схем і режимів руху транспорту та інших пересувних засобів і установок у межах населених пунктів.

Громадяни зобов'язані дотримувати вимоги, встановлені з метою зниження побутового шуму у квартирах, а також у дворах жилих будинків, на вулицях, у місцях відпочинку та інших громадських місцях.

*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.*

*Погодження проектів забудови, будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури та містобудування, із врахуванням висновків центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а на території Автономної Республіки Крим - органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, та інших органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених законом.*

Будівництво та введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств та інших об'єктів, які не відповідають встановленим законодавством вимогам про охорону атмосферного повітря, *забороняються.*

З метою забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини в районах житлової забудови, масового відпочинку і оздоровлення населення при визначенні місць розміщення нових, реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, *встановлюються санітарно-захисні зони.* Правовий режим таких зон визначається ЗК України. Якщо внаслідок порушення встановлених меж та режиму санітарно-захисних зон виникає необхідність у відселенні жителів, виведенні з цих зон об'єктів соціального призначення або здійсненні інших заходів, підприємства, установи, організації та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого

самоврядування повинні вирішувати питання про фінансування необхідних робіт і заходів та строки їх реалізації.

*Впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, застосування нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем, якщо вони не відповідають вимогам, установленим законодавством про охорону атмосферного повітря, забороняється. У разі порушення зазначених вимог така діяльність припиняється відповідно до закону, а винні особи притягаються до відповідальності відповідно до закону.*

Підприємства, установи, організації та громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють викиди забруднюючих речовин або впливи фізичних та біологічних факторів, що *можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або до надзвичайних екологічних ситуацій*, зобов'язані заздалегідь розробити та погодити спеціальні заходи щодо охорони атмосферного повітря відповідно до закону. У разі виникнення таких надзвичайних екологічних ситуацій керівники підприємств, установ, організацій та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані негайно в порядку, визначеному Кодексом цивільного захисту України, повідомити про це органи, які здійснюють державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря, і вжити заходів до охорони атмосферного повітря та ліквідації причин і наслідків його забруднення.

У разі виникнення надзвичайної ситуації доцільно керуватися Законами України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Господарська чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами, *може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена) або припинена відповідно до законодавства.*

*Організаційно-економічними заходами щодо забезпечення охорони атмосферного повітря є:*

- сплата екологічного податку;
- відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря;
- надання підприємствам, установам, організаціям та громадянам - суб'єктам підприємницької діяльності податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, що впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря. Йдеться як про формування власних екологічних фондів, так і про заходи екологічного страхування та екологічного аудиту;
- участь держави у фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення. Тут можна згадати про конкурсний відбір на

фінансування здійснення атмосфероохоронних заходів за кошти державного чи місцевих бюджетів, екологічного інвестування, про продаж квот на викиди парникових газів іншим державам у разі не використання Україною доведених міжнародною спільнотою квот на такі викиди, про державно-приватне партнерство відповідно до положень однойменного Закону України.

#### **14.4. Відповідальність за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря**

Стаття 33 Закону наводить примірний перелік складів правопорушень у галузі охорони атмосферного повітря та зазначає, що винні особи у порушенні цього законодавства несуть адміністративну, кримінальну та цивільно-правову відповідальність. Стаття 19 Закону України «Про моніторинг, звітність та верифікацію викидів парникових газів» встановлює відповідальність користувачів установок, розташованих на території України.

Адміністративна відповідальність передбачена КУпАП, зокрема: 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. 78 «Порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів», ст. 78<sup>-1</sup> «Порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери і атмосферних явищ», ст. 79 «Недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд», ст. 79<sup>-2</sup> «Порушення правил недопущення та запобігання витокам і викидам озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів», ст. 80 «Випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах», ст. 81 «Експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах», ст. 82<sup>-7</sup> «Порушення вимог законодавства у сфері хімічних джерел струму», ст. 91<sup>-1</sup> «Невиконання вимог екологічної безпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів», ст. 91<sup>-6</sup> «Порушення вимог законодавства у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів», ст. 172<sup>-1-2</sup> «Порушення процедур верифікації звіту оператора про викиди парникових газів», ст. 182 «Порушення тиші в громадських місцях» та іншими.

Кримінальна відповідальність застосовується при вчиненні злочинів, передбачених статтями 236, 241 КК України.

Шкода, завдана порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає відшкодуванню у порядку та розмірах, встановлених законом (ст. 34 Закону). Особливістю цивільно-правової відповідальності є застосування Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі



наднормативними викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затвердженої наказом Міненергетики і захисту довкілля від 28 квітня 2020 р. № 277, а також Методики розрахунку неорганізованих викидів забруднюючих речовин або суміші таких речовин в атмосферне повітря внаслідок виникнення надзвичайної ситуації та/або під час дії воєнного стану та визначення розмірів завданої шкоди, затвердженої наказом Міндовкілля від 13 квітня 2022 р. № 175.

Очевидно, що винні особи можуть нести і дисциплінарну відповідальність при порушенні вимог охорони атмосферного повітря під час виконання ними трудової функції.

### **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Атмосферне повітря, озоновий шар і клімат як об'єкти правової охорони.
2. Основи національного законодавства щодо попередження зміни клімату.
3. Поняття «правова охорона» атмосферного повітря, озонового шару й клімату.
4. Система правових заходів щодо охорони атмосферного повітря, озонового шару й клімату.
5. Правові заходи щодо охорони атмосферного повітря від виробничого впливу.
6. Особливості правового регулювання нормування в галузі охорони атмосферного повітря.
7. Юридична відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря, озонового шару й клімату.

### **Рекомендована література:**

Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону атмосферного повітря: за заг. ред. Балюк Г.І. К.: Юрінком Інтер, 2012.

Ільїна О.В. Організаційно-правові заходи охорони озонового шару в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004.

Прохоренко К.А. Клімат як об'єкт еколого-правової охорони в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2013.

Копиця Є.М. Правові засади нормування у галузі охорони атмосферного повітря: автор. дис.. к.ю.н.: 12.00.06 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Х., 2016.

Рибачек В.К. Правова охорона атмосферного повітря за законодавством України: Дис.. к.ю.н.: 12.00.06 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Х., 2010. 259 с.

Щиглов Є.О. Особливості правового регулювання обліку речовин, що шкідливо впливають на стан атмосферного повітря. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2019. Серія ПРАВО. Випуск 56. Том 1. URL: [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.56/part\\_1/32.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.56/part_1/32.pdf).

# «ПРИРОДООХОРОННЕ ПРАВО»

## Розділ 15.

### Правовий режим використання та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду

15.1. Поняття та юридичні ознаки природно-заповідного фонду, його місце в системі природоохоронного права

15.2. Види об'єктів та територій природно-заповідного фонду

15.3. Правові засади використання та охорони природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду

15.4. Правова організація формування та розвитку природно-заповідного фонду

15.5. Правові режими використання та охорони окремих територій та об'єктів природно-заповідного фонду

15.6. Особливості юридичної відповідальності за порушення режиму використання та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду

#### 15.1. Поняття та юридичні ознаки природно-заповідного фонду, його місце в системі природоохоронного права

Поняття природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ) впливає із суті та значимості понять природа, навколишнє природне середовище, заповідність.

За визначенням, запозиченим з Вікіпедії, *Природа це сутність, яка породжує усе суще і дає йому закони*. Вважається, що існують три типи «природи» (так звана «теорія трьох природ»): фізична природа; біологічна природа; соціальна природа. Усі вони знаходяться у генетичному зв'язку між собою, але кожна існує за своїми законами. Основним питанням світогляду є питання: «Яка роль волі і свідомості людей у світі, що існує за законами природи?». Відповідь на нього пропонується така: «Воля і свідомість людей існують для того, щоби відкривати закони фізичної, біологічної і соціальної природи і пристосовувати своє життя до них».

Законодавство не визначає поняття «природа», однак прагне врегулювати питання її охорони. Так, відповідно до Закону УРСР 1960 р. «Про охорону природи», *під охороною природи розумівся комплекс державних і громадських заходів, спрямованих на збереження, раціональне використання, розширене відтворення та розвиток природних ресурсів. Державній охороні (у розумінні природи) підлягали земля, надра, водні ресурси, ліси, полезахисні й лісоохоронні лісосмуги, зелені насадження, типові ландшафти, курортні місцевості, рідкісні визначні природні об'єкти, природні заповідники й заказники, тваринний світ, атмосферне повітря та ін. природні багатства, як включені в господарський обіг, так і ті, що не експлуатуються*. Отже, ПЗФ входить у поняття природи як її важливий елемент.

Що ж до поняття «навколишнє природне середовище», то тут однозначності немає. Воно як відомо, називається довкіллям, навколишнім середовищем тощо та визначається переважно як *сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів*, що фактично закріплено в ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та відображає як природні, так і соціальні та антропогенні його характеристики. Тому під час охорони навколишнього природного середовища слід забезпечувати передусім заходи екологічної безпеки громадян. ПЗФ начебто й не входить до його поняття.

Заповідність впливає із запропонованої ще в 1908 році російським вченим Г.О. Кожевниковим концепції заповідності (пасивної охорони природи), згідно з якою сформована точка зору на заповідники і заповідні зони як природні території, що строго охороняються, де виключена господарська діяльність, а пряма безпосередня антропогенна дія зведена до мінімуму. Така точка зору звучить таким чином: «Не потрібно нічого усувати, нічого додавати, нічого покращувати. Потрібно надати природу самій собі і спостерігати результати».

Отож, як видно, найповніше поняття природно-заповідного фонду, інших природних комплексів та ландшафтів відображається у понятті природа та її охорона. Свого часу В.Л. Мунтян писав, що в класичному, вузькому значенні, охорона природи розпочалася якраз з охорони унікальних природних територій та об'єктів, які представлялись заповідними урочищами, пам'ятками природи тощо.

На таких засадах стало формуватися міжнародне екологічне право, де в прийнятих конвенціях закріплювався *принцип збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів, екологічних систем, природної та культурної спадщини людства* та який частково відображений в ст. 3, п. «д» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Тому-то розділ 12 цього ж Закону присвячений положенням про природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні. Зокрема ст. 60 визначає, що особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, що мають велику екологічну цінність як *унікальні та типові природні комплекси*, для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ. *Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та об'єктів, що визначаються законодавством України.* До таких, що підлягають особливій охороні належать рідкісні та зникаючі типові рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України, водно-болотні угіддя загальнодержавного та місцевого значення.

Доцільно зазначити, що ці та інші об'єкти включаються до національної екологічної мережі України (Закон України «Про екологічну мережу України» 2004 р.).

Окрім цього, до об'єктів особливої охорони, які можуть забезпечуватися положеннями природоохоронного права та законодавства відносяться об'єкти культурної та історичної спадщини. *Об'єкт культурної спадщини* – це визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території чи водні об'єкти (об'єкти підводної культурної та археологічної спадщини), інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність (ст. 1 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р.)

Отож, *природно-заповідний фонд України*, як видно, є основною ключовою складовою екологічної мережі та згідно із ст. 61 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» визначається як *ділянки суші та водного простору, природні комплекси й об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну і економічну цінність і призначені для збереження природної різноманітності, генофонду видів тварин і рослин, підтримання загального екологічного балансу та фоновий моніторинг навколишнього природного середовища, і які вилучаються з господарського використання повністю або частково та оголошуються територією чи об'єктом природно-заповідного фонду України.*

За даними Міндовкілля та за результатами даних обліку територій та об'єктів природно-заповідного фонду, поданих органами виконавчої влади на місцевому рівні, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, станом на 01.01.2020 р. природно-заповідний фонд України має в своєму складі 8512 території та об'єктів загальною площею 4,418 млн. га в межах території України (фактична площа 4,085 млн. га) та 402500,0 га в межах акваторії Чорного моря.

Законодавство визначає природно-заповідний фонд *національним надбанням*, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, збереження, відтворення і використання. Україна розглядає цей фонд як *складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною* (з Преамбули Закону України «Про природно-заповідний фонд України» 1992 року).

Закон визначає ПЗФ *об'єктом права власності та користування* (статті 4 та 9 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» (далі – Закон).

Так само Закон визначає ПЗФ *об'єктом управління та контролю* (статті 5, 10-13 Закону).

Однак, основною формою правової охорони ПЗФ є *збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду* (ст. 8 Закону), що забезпечується шляхом здійснення таких засобів:

- встановлення заповідного режиму;
- організації систематичних спостережень за станом заповідних природних комплексів та об'єктів;

- проведення комплексних досліджень з метою розробки 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, розробки проектної і проектно-планувальної документації, землевпорядкування, лісовпорядкування, здійснення оцінки впливу на довкілля;

- 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.

З метою конкретизації заходів та засобів збереження та правової охорони ПЗФ законодавство визначає в ЗК України *спеціальну категорію земель (ст. 19) – землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення*, а також визначає їх режим в ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Відповідно заходи з охорони вод, надр, лісів, рослинного і тваринного світу у межах територій ПЗФ визначаються правовими нормами водного, надрового, лісового, флористичного, фауністичного законодавства.

Як видно, об'єктивно формується *система суспільних правовідносин щодо ПЗФ як об'єктів права власності, права користування, управління, охорони, відтворення та збереження, що власне і складає предмет природно-заповідного права та законодавства*.

На регулювання таких відносин спрямована сукупність правових норм із числа норм Конституції України, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону культурної спадщини», «Про екологічну мережу України», «Про Червону книгу України», відповідних норм земельного, водного, надрового, лісового, фауністичного, флористичного законодавства, а також норм ЦК України, КУпАП, КК України та інших, положень міжнародно-правових актів у цій галузі. Таку систему правових норм *доцільно називати природно-заповідне право*, яке спільно з нормами курортного, рекреаційного та іншого законодавства про об'єкти, що підлягають особливій охороні входить до більш цілісної системи - *природоохоронного права та законодавства*.

Андрейцев В.І., на засадах розробки наукової доктрини про формування та розвиток ландшафтного права, пропонує здійснити кодифікацію таких норм у Ландшафтному кодексі України, з огляду на те, що згідно з Європейською ландшафтною конвенцією (2000 р.), «ландшафт» означає територію, як її сприймають люди, характер якої є результатом дії та взаємодії природних та/або людських факторів. Тобто, поняттям ландшафт можна позначити будь-

яку територію у її значенні як сукупність землі, рослинного, тваринного світу, інших компонентів природи, включаючи й урбанізовані, промислові, сільськогосподарські, степові, лісові, гірські та інші ландшафти.

*Отже, природно-заповідний фонд – це сукупність унікальних з науковою, екологічною, естетичною, рекреаційною та іншою природоохоронною цінністю природних територій та об'єктів, створених та виділених з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонових моніторингу навколишнього природного середовища, які є національним надбанням, складовою частиною світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною, є об'єктом права власності, користування та управління, щодо яких формується система правовідносин використання, відтворення, збереження та охорони, та які в свою чергу регулюються сукупністю норм природоохоронного права та законодавства.*

## **15.2. Види об'єктів та територій природно-заповідного фонду**

Як видно, за семантикою терміну «фонд», це сукупність систем і елементів, які працюють єдиним цілим для досягнення спільної мети. Тому-то для розуміння змістовного значення ПЗФ здійснюється видова класифікація його територій та об'єктів як відповідних складових за певними критеріями.

Зокрема, за категоріями території та об'єкти ПЗФ можуть бути *унікальними та типовими*. Так, унікальними (неповторними) можуть бути пам'ятки природи, заповідні урочища, більшість природних заповідників, наприклад, Канівський природний заповідник. Типовими, або ж часто повторюваними у природних умовах, найбільш властивими для відповідного типу територій є, наприклад, ботанічні сади, дендрологічні парки тощо.

*Залежно від походження розрізняють: природні* території та об'єкти – це природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища; *штучно створені* об'єкти – це ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, пам'ятки природи, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

*За рівнем охоронного режиму* заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва залежно від їх екологічної і наукової, історико-культурної цінності можуть бути загальнодержавного або місцевого значення. Біосферні заповідники ж є категорією ПЗФ міжнародного значення.

*За правовим режимом* окремих категорій ПЗФ може бути *уніфікованим*, тобто єдиним для всієї території чи об'єкта (правовий режим природних заповідників, заповідних урочищ, заказників, пам'яток природи), або *диференційованим*, з виділенням у межах єдиної території зон: заповідна зона, буферна зона, зона регульованої рекреації, зона антропогенних ландшафтів, зона санітарної рекреації, зона регульованого режиму, господарська зона тощо.

Таке зонування встановлюється в межах біосферних заповідників, національних природних парків, зоологічних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, регіональних ландшафтних парків, парків – пам'яток садово-паркового мистецтва.

*За юридичним статусом* такі об'єкти можуть бути *юридичними особами* (природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки загальнодержавного значення) або *без статусу юридичної особи* (заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища).

Окрім цього, залежно від походження, інших особливостей природних комплексів та об'єктів, що оголошуються заказниками чи пам'ятками природи, мети і необхідного режиму охорони: *заказники поділяються на* ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні; *пам'ятки природи поділяються на* комплексні, пралісові, ботанічні, зоологічні, гідрологічні та геологічні. Пам'ятки природи можуть розташовуватися на території інших об'єктів природно-заповідного фонду.

Законодавством Автономної Республіки Крим може бути встановлено додаткові категорії територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Принагідно зазначити, що в межах територій ПЗФ особливий статус мають *водно-болотні угіддя міжнародного значення*. З метою реалізації положень Закону України «Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів», Кабінет Міністрів України постановою від 29 серпня 2002 р. № 1287 «Про затвердження Порядку надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення» визначив їх статус.

Так, 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 проточних, прісних, солонкуватих чи солоних, у тому числі морським акваторіям, що знаходяться у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель водного та лісового фонду України.

Статус водно-болотних угідь міжнародного значення може бути надано:

1) *за типовістю, рідкісністю або унікальністю* – природним чи напівприродним (штучним) типам водно-болотних угідь біогеографічного регіону;

2) *за видами рослин і тварин, які перебувають під загрозою зникнення в усьому світі:*

- середовищам існування вразливих видів, видів та екологічних угруповань, які перебувають під загрозою зникнення;

- особливо цінним як середовища для підтримання біологічного різноманіття регіону;

- особливо цінним як середовища існування видів рослин і тварин на критичних стадіях їх життєвого циклу;

3) *за регулярним перебуванням водно-болотних птахів:*

- місцям регулярного перебування понад 20 тис. особин водно-болотних птахів;

- місцям регулярного перебування не менш як 1 відсотка біогеографічної популяції одного виду або підвиду водоплавних птахів;

4) *за станом іхтіофауни:*

- особливо цінним як середовища для підтримання певного співвідношення видів риб, їх вікової структури, що загалом визначає цінність водно-болотних угідь, їх біологічне різноманіття;

- важливим місцям нересту, нагулу чи зимівлі місцевих видів риб, які мають вирішальне значення для підтримання їх популяцій.

В Україні визначено 50 водно-болотних угідь міжнародного значення та 17 перспективних угідь, які визначені для переведення їх у статус міжнародних.

Відповідно важливе значення для забезпечення правових режимів територій та об'єктів ПЗФ мають правові засади охорони тварин і рослин занесених до Червоної та Зеленої книг України.

Класифікація червонокнижних видів тварин і рослин визначається ст. 13 Закону України від 2 лютого 2002 р. «Про Червону книгу України». Так, станом на квітень 2019 р. до Червоної книги України занесено 1369 видів (543 тварин і 826 рослинного світу).

Видова характеристика природних рослинних угруповань визначається в самій Зеленій книзі України, положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1286. У ній представлено 126 рідкісних й типових рослинних угруповань, які потребують охорони.

### **15.3. Правові засади використання та охорони природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду**

Використання територій та об'єктів ПЗФ, а також природних ресурсів у їх межах здійснюється традиційно на двох титулах: *на праві власності та на праві користування*.

Тому слід брати до уваги положення ст. 4 Закону, згідно з якою території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, *є власністю Українського народу*. Відповідно регіональні ландшафтні парки, зони – буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва *можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України*.

Ботанічні сади, дендрологічні парки та зоологічні парки, створені до прийняття цього Закону, *не підлягають приватизації*.

У разі зміни форм власності на землю, на якій знаходяться заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового



мистецтва, землевласники зобов'язані забезпечувати режим їх охорони і збереження з відповідною перереєстрацією охоронного зобов'язання.

Водночас, у відповідності до положень ст. 9 території та об'єкти природно-заповідного фонду з додержанням вимог, встановлених цим Законом та іншими актами законодавства України, 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.

В такий спосіб законодавець визначив *основні види використання* в цій галузі. Такі види використання визначаються у статусі та завданнях території чи об'єкта ПЗФ. Наприклад за Законом природні заповідники є природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення. Національні природні парки є природоохоронними, рекреаційними, культурно-освітніми, науково-дослідними установами загальнодержавного значення.

Використання земель ПЗФ здійснюється відповідно до положень ЗК України. На використання земельної ділянки або її частини в межах природно-заповідного фонду *може бути встановлено обмеження (обтяження) в обсязі, передбаченому законом або договором*. Обмеження (обтяження) підлягає державній реєстрації і діє протягом строку, встановленого законом або договором. Завдані внаслідок обмеження (обтяження) у землекористуванні втрати відшкодовуються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ст. 7 Закону). Фактично мова йде про *охоронні договори*, які укладаються між користувачами земель з об'єктами ПЗФ на них та органами Міндовкілля, в яких землевласники та землекористувачі беруть зобов'язання забезпечувати правовий режим таких об'єктів (ч. 5 ст. 53 Закону).

*Інші види використання* територій та об'єктів природно-заповідного фонду та їх природних ресурсів можуть здійснюватися на *загальних та на спеціальних засадах*. Зокрема, на засадах здійснення права загального природокористування громадяни можуть заготовляти лікарські та інші цінні рослини, їх плоди, сіно, здійснювати рибальство, або ж відпочивати, оздоровлюватись тощо. Права громадян з питань охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначені статтею 10 Закону та носять переважно природоохоронний характер.

Такі види природокористування як: заготівля деревини, лікарських та інших цінних рослин, їх плодів, сіна, випасання худоби, мисливство, рибальство та інші види можуть здійснюватися на праві спеціального природокористування. Однак і загальне, і спеціальне природокористування можливе 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.

Спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду *здійснюється в межах ліміту та на*

*підставі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду.*

Перелік встановлених Законом видів використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і порядок їх використання визначаються режимом територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення здійснюється в межах ліміту на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також на підставі дозволів.

Спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення здійснюється на підставі дозволів, що видаються органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення здійснюється в межах ліміту на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, затвердженого органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, а також на підставі дозволів.

Спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення (крім корисних копалин) здійснюється на підставі дозволів, що видаються місцевими радами за погодженням з органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення визначається Кабінетом Міністрів України (постанова від 10 серпня 1992 р. № 459, зі змінами). Видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів здійснюється на безоплатній основі.

Видача дозволів здійснюється на підставі клопотання (заявки) природокористувача, погодженого із власником або постійним користувачем земельної ділянки та заінтересованими органами.

Дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів може бути анульований органом, що його видав, у разі: різкого погіршення стану навколишнього природного середовища внаслідок природокористування, ліквідації підприємства, установи або організації, яка отримала дозвіл;

порушення умов природокористування та режиму території природно-заповідного фонду; втрати чи пошкодження дозволу, що не дає можливості визначити зміст дозволу.

*Здійснення господарської та іншої діяльності за декларативним принципом заборонено.*

Дозвіл видається після затвердження лімітів протягом місяця з моменту подання клопотання. Підставами для відмови у видачі дозволу є відсутність затвердженого в установленому порядку ліміту, порушення умов природокористування та режиму території природно-заповідного фонду.

Рішення про відмову у видачі дозволу може бути оскаржено до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, або до суду.

Прийняття рішення про відмову у видачі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється у місячний строк.

Заява про оскарження рішення про відмову у видачі дозволу подається до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, протягом строку, що не перевищує десять днів з дня одержання відповідного рішення. Заява розглядається у десятиденний строк. Про результати розгляду заявник повідомляється у письмовій формі.

Проведення рубок формування і оздоровлення лісів, інших видів рубок здійснюється в межах затверджених планів та на підставі рішень науково-технічних рад установ природно-заповідного фонду згідно з лімітом на використання природних ресурсів на підставі дозволів.

### ***Особливості реалізації окремих видів використання територій та об'єктів ПЗФ***

Для забезпечення необхідного режиму реалізації використання та охорони природних комплексів та об'єктів ПЗФ у природоохоронних цілях, запобігання негативному впливу господарської діяльності на прилеглих до них територіях *установлюються охоронні зони.*

В разі необхідності охоронні зони можуть установлюватися на територіях, прилеглих до окремих ділянок національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, а також навколо заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва.

Розміри охоронних зон визначаються відповідно до їх цільового призначення на основі спеціальних обстежень ландшафтів та господарської діяльності на прилеглих територіях.

Режим охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначається з урахуванням характеру господарської діяльності на прилеглих територіях, на основі оцінки її впливу на довкілля.

В охоронних зонах не допускається будівництво промислових та інших об'єктів, мисливство, розвиток господарської діяльності, яка може призвести до негативного впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду. Оцінка такого впливу здійснюється в порядку, встановленому законодавством України (Закон України «Про оцінку впливу на довкілля»).

Положення, що визначають режим кожної з охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду, затверджуються державними органами, які приймають рішення про їх виділення.

Охоронні зони територій та об'єктів природно-заповідного фонду враховуються під час розробки проектно-планувальної та проектною документації.

*Використання територій і об'єктів ПЗФ у науково-дослідних цілях, особливо на територіях природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків та інших територіях та об'єктах природно-заповідного фонду проводиться з метою вивчення природних процесів, забезпечення постійного спостереження за їх змінами, екологічного прогнозування, розробки наукових основ охорони, відтворення і використання природних ресурсів та особливо цінних об'єктів.*

Основні напрями наукових досліджень на територіях природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків визначаються з урахуванням програм і планів науково-дослідних робіт, які затверджуються Національною академією наук України та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Для ведення наукових досліджень у складі адміністрації природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, а також ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків загальнодержавного значення *створюються відповідні наукові підрозділи, структура, штати, кошторис витрат яких затверджуються органами, у підпорядкуванні яких перебувають зазначені об'єкти природно-заповідного фонду.*

В разі необхідності наукові підрозділи можуть створюватися також у складі адміністрації регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків місцевого значення, а також парків-пам'яток садово-паркового мистецтва.

Наукові дослідження на території природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва можуть здійснюватися *іншими науково-дослідними установами та організаціями на основі єдиних програм і планів науково-дослідних робіт чи спеціальних угод між цими установами та організаціями і адміністраціями державних заповідників й інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду.* В разі відсутності адміністрацій

ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків місцевого значення та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва такі угоди укладаються заінтересованими науковими установами та організаціями з органами, в підпорядкуванні яких перебувають зазначені об'єкти природно-заповідного фонду.

На території заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ та інших територіях і об'єктах природно-заповідного фонду, де не створені спеціальні наукові підрозділи, дослідження організовуються природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, ботанічними садами та дендрологічними парками загальнодержавного значення, розташованими у цих регіонах.

Координацію наукових досліджень на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду України здійснює Національна академія наук України разом з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Для вирішення наукових і науково-технічних проблем у природних заповідниках, біосферних заповідниках, національних природних парках, ботанічних садах *створюються наукові або науково-технічні ради*, до складу яких включаються провідні науковці та фахівці. Склад таких рад, їх завдання та порядок діяльності визначаються органами, у підпорядкуванні яких перебувають об'єкти природно-заповідного фонду зазначених категорій.

Відповідні наукові та науково-технічні ради можуть створюватися також при дендрологічних і зоологічних парках. Навчально-виховна робота учбових закладів на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду проводиться на основі угод, укладених з їх адміністраціями чи підприємствами, установами та організаціями, у підпорядкуванні яких перебувають вказані території та об'єкти.

Основною формою узагальнення результатів наукових досліджень та спостережень за станом і змінами природних комплексів, виконаних у природних заповідниках, біосферних заповідниках, національних природних парках, є їх *Літописи природи, матеріали яких використовуються для оцінки стану навколишнього природного середовища, розроблення заходів щодо охорони та ефективного використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки*.

Порядок підготовки та програма Літопису природи затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, разом із Національною академією наук України (див: спільний наказ Мінприроди та НАН України від 25 листопада 2002 р. № 465/430 «Про затвердження Програми Літопису природи»).

З метою ефективної організації і функціонування природно-заповідного фонду Закон визначає можливість використання таких *економічних засобів*: економічного обґрунтування організації та розвитку природно-заповідного фонду; економічної оцінки територій та об'єктів природно-заповідного фонду, ведення їх кадастру; диференційованого визначення джерел і нормативів

фінансування організації та функціонування природно-заповідного фонду; надання відповідним підприємствам, установам та організаціям, що забезпечують функціонування природно-заповідного фонду, податкових та інших пільг; компенсації у встановленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про природно-заповідний фонд.

Так, економічне обґрунтування розвитку природно-заповідного фонду, а також економічна оцінка природних комплексів та об'єктів, що входять до його складу, здійснюються відповідно до кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду на основі спеціальних методик, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Фінансування заходів щодо природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, а також ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків загальнодержавного значення здійснюється за рахунок державного бюджету України. Для цієї мети можуть також залучатися кошти бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, позабюджетних і благодійних фондів, кошти підприємств, установ, організацій та громадян.

Фінансування заходів щодо регіональних ландшафтних парків, а також ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків місцевого значення здійснюється за рахунок бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів. Для цієї мети можуть також залучатися кошти позабюджетних і благодійних фондів, кошти підприємств, установ, організацій та громадян.

Витрати, пов'язані із забезпеченням режиму охорони заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, здійснюються за рахунок підприємств, установ, організацій, інших землевласників та землекористувачів, на території яких вони знаходяться.

У разі необхідності проведення спеціальних заходів, спрямованих на запобігання знищенню чи пошкодженню природних комплексів територій та об'єктів природно-заповідного фонду зазначених категорій, можуть виділятися кошти: державного бюджету – для територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; місцевих бюджетів – для територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Викуп земельних ділянок, що перебувають у приватній та комунальній власності, для суспільних потреб під території та об'єкти природно-заповідного фонду здійснюється в порядку, визначеному законом, за рахунок: Державного бюджету України – для територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; місцевих бюджетів - для територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Кошти (в тому числі в іноземній валюті), одержані природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, регіональними ландшафтними парками, ботанічними садами, дендрологічними парками, зоологічними парками, а також підприємствами, установами та організаціями, у підпорядкуванні яких перебувають території та об'єкти

природно-заповідного фонду інших категорій, від наукової, природоохоронної, туристсько-екскурсійної, рекламно-видавничої та іншої діяльності в межах заповідних територій та об'єктів, що не суперечать їх цільовому призначенню, *є їх власними коштами*. Ці кошти не підлягають вилученню і використовуються для здійснення заходів щодо охорони відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

*За відвідування* територій та об'єктів природно-заповідного фонду їх адміністрації, а також підприємства, установи, організації і громадяни, у підпорядкуванні яких перебувають ці території та об'єкти, можуть *встановлювати плату* та визначати категорії осіб, які звільняються від неї. Установи природно-заповідного фонду загальнодержавного значення встановлюють розмір такої плати за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а на території Автономної Республіки Крим – також з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, установи природно-заповідного фонду, створені у зоні відчуження, зоні безумовного (обов'язкового) відселення, - за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення, установи природно-заповідного фонду місцевого значення – за рішенням органів, у віданні яких вони перебувають.

Для фінансування природоохоронних заходів можуть створюватися *цільові екологічні фонди* природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків. До цих фондів надходять: частина штрафів та грошових стягнень за шкоду, заподіяну їм у результаті порушення законодавства про природно-заповідний фонд, у розмірі 70 відсотків загальної суми штрафів та грошових стягнень; кошти, одержані від реалізації конфіскованого або вилученого відповідно до законодавства майна, яке було знаряддям або предметом екологічного правопорушення на їх території; частина платежів підприємств, установ та організацій за забруднення відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду, що визначається на підставі еколого-економічної оцінки їх впливу на навколишнє природне середовище; цільові та інші добровільні внески підприємств, установ, організацій, у тому числі міжнародних і зарубіжних, та громадян.

Кошти вказаних екологічних фондів можуть *використовуватися лише для цільового фінансування заходів*, спрямованих на забезпечення охорони заповідних природних комплексів та об'єктів, розвиток наукових досліджень, міжнародного співробітництва, еколого-освітніх робіт. Їх розподіл здійснюється радою фонду, до складу якої включаються представники адміністрації відповідних природних заповідників, біосферних заповідників, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, а також державних органів з охорони навколишнього природного

середовища, громадських екологічних об'єднань, провідні науковці та фахівці. До складу таких рад біосферних заповідників можуть включатися представники відповідних міжнародних організацій, відомі зарубіжні вчені та спеціалісти.

Положення про екологічні фонди природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (див.: наказ Мінприроди № 16 від 26.02.93 р., зі змінами № 196 від 09.06.2011 р.)

Надання податкових пільг регулюється Податковим кодексом України.

Природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні парки та зоологічні парки в разі розширення їх територій за рахунок земель сільськогосподарських, лісгосподарських та інших угідь, що є державною власністю, звільняються від відшкодування пов'язаних з цим втрат сільськогосподарського, лісгосподарського та іншого виробництва. У разі включення до складу їх територій земель, що перебувають у колективній чи приватній власності, відшкодування пов'язаних з цим виробничих витрат здійснюється за рахунок: державного бюджету – для територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів – для територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам і втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва регулюється Земельним кодексом та іншими законодавчими актами України.

Від відшкодування збитків звільняються природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки та ботанічні сади загальнодержавного значення, яким надано землі у постійне користування з вилученням у землекористувачів – підприємств, установ та організацій державної форми власності.

Для компенсації шкоди, заподіяної на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду внаслідок стихійних природних явищ чи промислових аварій і катастроф, проводиться обов'язкове державне чи комерційне екологічне страхування заінтересованих підприємств, установ та організацій. В порядку, що визначається законодавством України, можуть бути встановлені й інші види страхування природно-заповідного фонду.

#### **15.4. Правова організація формування та розвитку природно-заповідного фонду**

За загальним правилом порядок організації, використання і охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, додаткові їх категорії визначаються законодавством України.

Так, Законом України «Про природно-заповідний фонд України» (розділ 3) повноваження в галузі організацію формування, розвитку, використання,



відтворення, охорони та збереження ПЗФ покладено на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Для забезпечення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду можуть утворюватися спеціальні підрозділи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Раніше це була Державна служба заповідної справи України як урядовий орган у складі Мінприроди України.

Управління природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, ботанічними садами, дендрологічними та зоологічними парками загальнодержавного значення, а також регіональними ландшафтними парками *здійснюється їх спеціальними адміністраціями*. Спеціальні адміністрації очолюють керівники, які мають екологічну, біологічну або географічну освіту та які призначаються за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а на території Автономної Республіки Крим – також з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Спеціальні адміністрації можуть створюватися також для управління ботанічними садами, дендрологічними парками, зоологічними парками місцевого значення та парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва за рішенням органів, у віданні яких вони перебувають.

До складу спеціальної адміністрації по управлінню територіями та об'єктами природно-заповідного фонду входять відповідні наукові підрозділи, служби охорони, екологічної освіти, господарського та іншого обслуговування.

Спеціальні адміністрації здійснюють управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду відповідно до положень про території та об'єкти природно-заповідного фонду і проектів організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, для яких не створюються спеціальні адміністрації, здійснюється підприємствами, установами та організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти.

*Об'єднання громадян*, статутами яких передбачена діяльність у галузі охорони навколишнього природного середовища, мають право на участь в управлінні територіями та об'єктами природно-заповідного фонду шляхом: внесення пропозицій щодо організації нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду, забезпечення їх охорони, ефективного використання і відтворення природних комплексів та об'єктів; сприяння державним органам в їх діяльності у цій сфері; участі у встановленому порядку у здійсненні оцінки

впливу на довкілля об'єктів, що негативно впливають чи можуть негативно вплинути на стан територій та об'єктів природно-заповідного фонду; участі у контролі за додержанням режиму таких територій та об'єктів; здійснення відповідно до законодавства України інших заходів, передбачених їх статутами.

Відповідні повноваження в цій галузі мають Президент України, Уряд України, інші органи.

Проаналізуємо їх участь на стадії порядку створення і оголошення територій та об'єктів ПЗФ (розділ 7 Закону).

Так, підготовка і подання клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду можуть здійснюватися: обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища – щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; науковими установами, природоохоронними громадськими об'єднаннями або іншими заінтересованими підприємствами, установами, організаціями та громадянами – щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного та місцевого значення. Клопотання подаються до державних органів, уповноважених проводити їх попередній розгляд.

Клопотання має містити обґрунтування необхідності створення чи оголошення території або об'єкту природно-заповідного фонду певної категорії, характеристику природоохоронної, наукової, естетичної та іншої цінності природних комплексів та об'єктів, що пропонуються для заповідання, відомості про місцезнаходження, розміри, характер використання, власників та користувачів природних ресурсів, а також відповідний картографічний матеріал. До клопотань додаються документи, що підтверджують та доповнюють обґрунтування необхідності створення чи оголошення територій або об'єктів природно-заповідного фонду.

Клопотання про необхідність створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду *попередньо розглядається у місячний строк*: щодо територій та об'єктів загальнодержавного значення – центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; щодо територій та об'єктів місцевого значення – обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, а на території Автономної Республіки Крим – органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища.

У разі схвалення клопотань центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, а на території Автономної Республіки Крим – органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища *проводиться їх погодження з власниками та первинними користувачами природних ресурсів у межах територій, рекомендованих для заповідання.*

На підставі результатів погодження клопотань центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, *забезпечує розробку спеціалізованими проектними та науковими установами проектів створення природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, пам'яток природи, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення.*

Розробка проектів створення регіональних ландшафтних парків, заповідних урочищ, а також заказників, пам'яток природи та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва місцевого значення забезпечується *обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, а на території Автономної Республіки Крим - органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища.*

Забезпечення розробки проектів створення ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків *може бути доручено заінтересованим державним органам чи установам.*

Проекти створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду *передаються* центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, а на території Автономної Республіки Крим - органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища *у встановленому порядку уповноваженим приймати рішення про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.*

*Рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України.* Наприклад. «Про створення природного заповідника «Древлянський»», указ Президента України від 19 грудня 2009 р.

*Рішення про створення біосферних заповідників приймається з додержанням вимог міжнародних договорів та міжнародних програм, учасником яких є Україна.* Наприклад, «Про створення Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника», указ Президента України від 26 квітня 2016 р.

*Рішення про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та встановлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.* Так, Закарпатською обласною радою рішенням від 26.05.2011 р. № 229 створено регіональний ландшафтний парк місцевого значення «Синяк».

Порядок відведення земельних ділянок природним заповідникам, біосферним заповідникам, національним природним паркам, регіональним

ландшафтним паркам, а також ботанічним садам, дендрологічним паркам, зоологічним паркам визначається Земельним Кодексом України.

Території та об'єкти природно-заповідного фонду або їх частини, *що створюються чи оголошуються без вилучення земельних ділянок, що вони займають, передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища з оформленням охоронного зобов'язання.*

Зміна меж, категорії та скасування статусу територій та об'єктів природно-заповідного фонду *проводиться* відповідно до статей 51-53 цього Закону *за погодженням* з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, *на підставі відповідного експертного висновку.*

З метою недопущення знищення або руйнування в результаті господарської діяльності цінних для заповідання природних територій та об'єктів до прийняття у встановленому порядку рішень про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду і виділення необхідних для цього коштів *проводиться їх резервування.*

Території, що резервуються з метою наступного заповідання, залишаються у віданні їх землевласників та землекористувачів і використовуються за цільовим призначенням з додержанням особливих вимог охорони навколишнього природного середовища, що визначаються рішеннями про резервування. При цьому власникам та користувачам природних ресурсів з метою відшкодування збитків, пов'язаних з обмеженням господарської діяльності, можуть встановлюватися пільги з урахуванням статті 49 цього Закону.

Рішення про резервування приймаються органами, уповноваженими приймати рішення про створення й оголошення відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду на основі в порядку, передбаченому статтями 52 і 53 цього Закону. Наприклад, указ Президента України «Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій» від 10.03.1994 р.

Завдання, науковий профіль, характер функціонування і режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду *визначаються у положеннях про них,* які розробляються відповідно до Закону, і затверджуються: центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища – щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища – щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Завдання, особливості природоохоронного режиму пам'яток природи та заповідних урочищ визначаються на основі цього Закону безпосередньо в їх *первинних облікових документах.*

Завдання, особливий природоохоронний режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду, які створюються на територіях зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, визначаються у положеннях про них, що затверджуються відповідно до Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Території та об'єкти, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську, а також історико-культурну цінність, підлягають комплексній охороні, порядок здійснення якої визначається положенням щодо кожної з таких територій чи об'єктів, яке відповідно до цього Закону та законодавства України про охорону пам'яток історії та культури затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері культури.

### ***Забезпечення виконання окремих функцій управління.***

Щодо територій та об'єктів ПЗФ *ведеться його Державний кадастр*, який є системою необхідних і достовірних відомостей про природні, наукові, правові та інші характеристики територій та об'єктів, що входять до складу природно-заповідного фонду. Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду включає геопросторові дані, метадані та сервіси, оприлюднення, інша діяльність з якими та доступ до яких здійснюються у мережі Інтернет згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних».

Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду ведеться з метою оцінки складу та перспектив розвитку природно-заповідного фонду, стану територій та об'єктів, що входять до нього, організації їх охорони й ефективного використання, планування наукових досліджень, а також забезпечення державних органів, заінтересованих підприємств, установ та організацій відповідною інформацією, необхідною для вирішення питань соціально-економічного розвитку, розміщення продуктивних сил та в інших цілях, передбачених законодавством України.

Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду містить відомості про правовий статус, належність, режим, географічне положення, кількісні і якісні характеристики цих територій та об'єктів, їх природоохоронну, наукову, освітню, виховну, рекреаційну й іншу цінність.

Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду ведеться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за рахунок державного бюджету (див.: Про затвердження Інструкції про зміст та

складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, наказ Мінприроди від 16.02.2005 р. № 67).

Для ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду можуть використовуватися також кошти Державного, республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища.

Первинний облік кадастрових відомостей щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється адміністраціями природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків загальнодержавного значення, а також підприємствами, установами та організаціями, у віданні яких перебувають інші території та об'єкти природно-заповідного фонду, за їх рахунок.

Формами кадастрової документації є картки первинного обліку і державні кадастри територій та об'єктів природно-заповідного фонду міст, районів, областей, Автономної Республіки Крим та України.

Зміст кадастрової документації, порядок її складення та строки подання документів первинного обліку визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

До ведення кадастрової документації в межах територій та об'єктів ПЗФ віднесемо й ведення *Червоної та Зелених книг України, а також даних про водно-болотні угіддя міжнародного значення, що забезпечується* Міндовкілля та його органами, а також спеціальними адміністраціями ПЗФ спільно з НАН України.

За своїм визначенням *Червона книга України є офіційним державним документом, який містить перелік рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також узагальнені відомості про сучасний стан цих видів тваринного і рослинного світу та заходи щодо їх збереження і відтворення.*

Так само, *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.*

*Моніторинг навколишнього природного середовища* в межах територій та об'єктів ПЗФ ведеться згідно з постановою кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391, «Про затвердження Положення про Державну систему моніторингу довкілля» та здійснюється відповідно органами Міндовкілля, спеціальними адміністраціями чи установами, яким передані до відання території і об'єкти ПЗФ.

*Організація охорони* природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, а також ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків,

управління якими здійснюється спеціальними адміністраціями, *покладається на служби їх охорони, які входять до складу служби державної охорони природно-заповідного фонду України*. Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2000 р. № 1127.

Охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій *покладається на підприємства, установи та організації, у віданні яких вони перебувають*. У разі необхідності їх охорона може покладатися на служби державної охорони розташованих поблизу природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків та регіональних ландшафтних парків.

Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування *сприяють охороні й збереженню територій та об'єктів природно-заповідного фонду, виконанню покладених на них завдань*.

Служба державної охорони природно-заповідного фонду України має *статус правоохоронного органу*. Порядок діяльності служби державної охорони природно-заповідного фонду України, а також перелік підрозділів і посад працівників, які входять до її складу, визначаються Кабінетом Міністрів України. Служби державної охорони на місцях очолюють керівники адміністрацій територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Посадові особи служби державної охорони природно-заповідного фонду України мають важливі повноваження, зокрема: вимагати від громадян і службових осіб пояснення у зв'язку з порушенням 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 здійснення іншої діяльності в межах відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду; доставляти порушників установленого режиму з метою з'ясування особи; складати протоколи про порушення вимог законодавства, надсилати їх відповідним органам для притягнення винних осіб до відповідальності; вилучати у порушників предмети та знаряддя незаконного використання природних ресурсів, транспортні засоби, відповідні документи; проводити особистий огляд осіб, речей, транспортних засобів та перевірку знарядь і продукції одержаної в результаті природокористування; інше.

Посадові особи служби державної охорони природно-заповідного фонду України під час виконання службових обов'язків мають право на носіння форми встановленого зразка, табельної зброї та інших спеціальних засобів відповідно до законодавства України.

Законодавством України забезпечується правовий і соціальний захист посадових осіб служби державної охорони та інших служб, що здійснюють охорону територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 61-1 Закону).

*Державний контроль за дотриманням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища,*

раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, посадовими особами служби державної охорони природно-заповідного фонду України та іншими уповноваженими законом державними органами.

Порядок здійснення державного контролю за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначається Кабінетом Міністрів України.

*Громадський контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду* здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища, які проводять свою діяльність відповідно до Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища.

### **15.5. Правові режими використання та охорони окремих територій та об'єктів природно-заповідного фонду**

Закон (стаття 14) визначає *режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду* як сукупність науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів. Режим кожної з територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначається відповідно до цього Закону з урахуванням їх класифікації та цільового призначення.

З метою визначення та обґрунтування заходів щодо провадження відповідно до законодавства та вимог міжнародних договорів природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності, охорони, відтворення та використання природних комплексів та об'єктів, які передбачається здійснити протягом п'яти років, а також стратегії розвитку об'єкта природно-заповідного фонду на десять років розробляється *проект організації території об'єкта природно-заповідного фонду* (див.: Положення про Проекти організації території установ ПЗФ, затверджене наказом Мінприроди від 6 липня 2005 р. № 245).

**Правовий режим природних заповідників.** Природні заповідники, згідно із ст. 15 Закону, – це природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних для даної ландшафтної зони природних комплексів з усією сукупністю їх компонентів, підтримання природних спонтанних процесів і явищ, вивчення природних процесів і явищ, що відбуваються в них, розробки наукових засад охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

В Україні створено 19 природних заповідників та понад 10 їх філій. Найвідоміші з них це Асканія-Нова, Горґани, Єланецький степ та інші.

Ділянки землі та водного простору з усіма природними ресурсами повністю вилучаються з господарського використання і надаються заповідникам у порядку, встановленому цим Законом та іншими актами законодавства України.



*Основними завданнями природних заповідників є збереження природних комплексів та об'єктів на їх території, проведення наукових досліджень і спостережень за станом навколишнього природного середовища, розробка на їх основі природоохоронних рекомендацій, поширення екологічних знань, сприяння у підготовці наукових кадрів і спеціалістів у галузі охорони навколишнього природного середовища та заповідної справи.*

На природні заповідники покладається також координація і проведення наукових досліджень на територіях заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ у регіоні.

На території природних заповідників *забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти, а саме:*

- будівництво споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, не пов'язаних з діяльністю природних заповідників, розведення вогнищ, влаштування місць відпочинку населення, стоянка транспорту, а також проїзд і прохід сторонніх осіб, прогін свійських тварин, пересування механічних транспортних засобів, за винятком шляхів загального користування, лісосплав, проліт літаків та вертольотів нижче 2000 метрів над землею, подолання літаками звукового бар'єру над територією заповідника та інші види штучного шумового впливу, що перевищують установлені нормативи;

- геологорозвідувальні роботи, розробка корисних копалин, порушення ґрунтового покриву та гідрологічного і гідрохімічного режимів, руйнування геологічних відслонень, застосування хімічних засобів, усі види лісокористування, а також заготівля кормових трав, лікарських та інших рослин, квітів, насіння, очерету, випасання худоби, вилов і знищення диких тварин, порушення умов їх оселення, гніздування, інші види користування рослинним і тваринним світом, що призводять до порушення природних комплексів;

- мисливство, рибальство, лісокультурні роботи, рубка дуплястих дерев, всі види екскурсій, крім пішохідних, біотехнічні заходи, сінокосіння механізованими засобами, туризм, інтродукція нових видів тварин і рослин, проведення заходів з метою збільшення чисельності окремих видів тварин понад допустиму науково обґрунтовану ємність угідь, збирання колекційних та інших матеріалів, крім матеріалів, необхідних для виконання наукових досліджень.

Для збереження і відтворення корінних природних комплексів, проведення науково-дослідних робіт та виконання інших завдань у природному заповіднику відповідно до проекту організації його території та охорони природних комплексів допускається:

- виконання відновлювальних робіт на землях з порушеними корінними природними комплексами, а також здійснення заходів щодо запобігання змінам природних комплексів заповідника внаслідок антропогенного впливу – відновлення гідрологічного режиму, збереження та відновлення рослинних угруповань, що історично склалися, видів рослин і тварин, які зникають, тощо;

- здійснення протипожежних заходів та вибіркового діагностичного відстрілу диких тварин для ветеринарно-санітарної експертизи, що не порушують режиму заповідника; спорудження у встановленому порядку будівель та інших об'єктів, необхідних для виконання поставлених перед заповідником завдань; збір колекційних та інших матеріалів, виконання робіт, передбачених планами довгострокових стаціонарних наукових досліджень, проведення екологічної освітньо-виховної роботи.

Проектом організації території природного заповідника та охорони його природних комплексів може бути передбачено виділення земельних ділянок для задоволення господарських потреб заповідника та його працівників у сінокосах, випасах, городах та паливі відповідно до встановлених нормативів.

Проекти організації території природних заповідників та охорони їх природних комплексів розробляються спеціалізованими проектними організаціями і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

В разі термінової необхідності за рішенням науково-технічної ради природного заповідника на території природного заповідника можуть проводитися заходи, спрямовані на охорону природних комплексів, ліквідацію наслідків аварій, стихійного лиха, не передбачені Проектом організації території природного заповідника та охорони його природних комплексів.

Для ліквідації наслідків аварій та стихійного лиха, в результаті яких виникає пряма загроза життю людей чи знищення заповідних природних комплексів, особливо термінові заходи здійснюються за рішенням дирекції природного заповідника.

**Правовий режим біосферних заповідників.** Згідно із ст. 17 Закону біосферні заповідники є природоохоронними, науково-дослідними установами загальнодержавного значення, що утворюються з метою збереження у природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонових екологічних моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів.

В Україні створено 5 біосферних заповідників, серед них Асканія-Нова (має подвійний режим), Дунайський, Карпатський, Чорноморський, Чорнобильський радіаційно-екологічний.

Біосферні заповідники включаються в установленому порядку до Всесвітньої мережі біосферних резерватів у рамках програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера» та набувають міжнародного статусу.

Для біосферних заповідників установлюється *диференційований режим* охорони, відтворення та використання природних комплексів згідно з функціональним зонуванням:

- заповідна зона – включає території, призначені для збереження і відновлення найбільш цінних природних та мінімально порушених антропогенними факторами природних комплексів, генофонду рослинного і

тваринного світу; її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників;

- буферна зона – включає території, виділені з метою запобігання негативного впливу на заповідну зону господарської діяльності на прилеглих територіях; її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для охоронних зон природних заповідників;

- зона антропогенних ландшафтів – включає території традиційного землекористування, лісокористування, водокористування, місць поселення, рекреації та інших видів господарської діяльності; в ній забороняється мисливство.

У межах території біосферних заповідників можуть виділятися зони регульованого заповідного режиму, до складу яких включаються регіональні ландшафтні парки, заказники, заповідні урочища з додержанням вимог щодо їх охорони, встановлених цим Законом.

Зонування території біосферних заповідників проводиться відповідно до проекту організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів.

У проекті організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів визначаються та обґрунтовуються заходи щодо провадження природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності відповідно до законодавства і міжнародних договорів.

Проекти організації території біосферних заповідників та охорони їх природних комплексів розробляються спеціалізованими проектними організаціями і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

*Забороняється* проведення рубок головного користування та всіх видів поступових та суцільних рубок, вирубування дуплястих дерев, а також добування піску та гравію в річках та інших водоймах у заповідній зоні біосферних заповідників.

Наукові дослідження, спостереження за станом навколишнього природного середовища та інша діяльність біосферних заповідників здійснюються з урахуванням міжнародних програм.

***Правовий режим національних природних парків.*** 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 (ст. 20 Закону).

В Україні налічується 43 національні природні парки, такі як Азово-Сивашський, Голосіївський, Канівський, Верховинний та інші.

Ділянки землі та водного простору з усіма природними ресурсами та об'єктами вилучаються з господарського використання і надаються

національним природним паркам у порядку, встановленому цим Законом та іншими актами законодавства України.

До складу територій національних природних парків можуть включатися ділянки землі та водного простору інших землевласників та землекористувачів.

На національні природні парки *покладається виконання таких основних завдань:*

- збереження цінних природних та історико-культурних комплексів і об'єктів;

- створення умов для організованого туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з додержанням режиму охорони заповідних природних комплексів та об'єктів;

- проведення наукових досліджень природних комплексів та їх змін в умовах рекреаційного використання, розробка наукових рекомендацій з питань охорони навколишнього природного середовища та ефективного використання природних ресурсів;

- проведення екологічної освітньо-виховної роботи.

На території національних природних парків з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів, їх особливостей *встановлюється диференційований режим* щодо їх охорони, відтворення та використання згідно з функціональним зонуванням:

- заповідна зона – призначена для охорони та відновлення найбільш цінних природних комплексів, режим якої визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників;

- зона регульованої рекреації – в її межах проводяться короткостроковий відпочинок та оздоровлення населення, огляд особливо мальовничих і пам'ятних місць; у цій зоні дозволяється влаштування та відповідне обладнання туристських маршрутів і екологічних стежок; тут забороняються рубки лісу головного користування, промислове рибальство, мисливство, інша діяльність, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони;

- зона стаціонарної рекреації – призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку; тут забороняється будь-яка господарська діяльність, що не пов'язана з цільовим призначенням цієї функціональної зони або може шкідливо вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони і зони регульованої рекреації;

- господарська зона – у її межах забороняються рубки головного користування і проводиться господарська діяльність, спрямована на виконання покладених на парк завдань, знаходяться населені пункти, об'єкти комунального призначення парку, а також землі інших землевласників та землекористувачів, включені до складу парку, на яких господарська та інша діяльність здійснюється з додержанням вимог та обмежень, встановлених для зон антропогенних ландшафтів біосферних заповідників.

На території зони регульованої рекреації, стаціонарної рекреації та господарської зони забороняється будь-яка діяльність, яка призводить або може

призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища та зниження рекреаційної цінності території національного природного парку.

Зонування території національного природного парку, рекреаційна та інша діяльність на його території провадяться відповідно до Положення про національний природний парк та Проекту організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Забороняється проведення рубок головного користування та всіх видів поступових та суцільних рубок, вирубування дуплястих дерев, а також добування піску та гравію в річках та інших водоймах у заповідній зоні національних природних парків.

Рекреаційна діяльність на території національних природних парків організовується спеціальними підрозділами адміністрації парків, а також іншими підприємствами, установами та організаціями на підставі угод з адміністрацією парку.

### **15.6. Особливості юридичної відповідальності за порушення режиму використання та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду**

Стаття 64 Закону наводить примірний перелік правопорушень законодавства України про природно-заповідний фонд, а також встановлює дисциплінарну, адміністративну, цивільну, кримінальну відповідальність у цій галузі.

Зокрема, відповідальність за порушення законодавства про природно-заповідний фонд несуть особи, винні у:

а) нецільовому використанні територій та об'єктів природно-заповідного фонду, порушенні вимог проектів створення та організації територій природно-заповідного фонду;

б) здійсненні в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон забороненої господарської діяльності;

в) організації на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, в їх охоронних зонах господарської діяльності без попереднього здійснення оцінки впливу на довкілля або з порушенням оцінки впливу на довкілля;

г) невжитті заходів щодо попередження і ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду;

д) порушенні строків і порядку розгляду клопотань про створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

е) порушенні вимог щодо використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

є) перевищенні допустимих хімічних, фізичних, біотичних та інших впливів і антропогенних навантажень, порушенні вимог наданих дозволів на

спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

ж) псуванні, пошкодженні чи знищенні природних комплексів територій та об'єктів природно-заповідного фонду та зарезервованих для включення до його складу;

з) самочинній зміні меж, відведенні територій та об'єктів природно-заповідного фонду для інших потреб.

Законодавством України може бути встановлена відповідальність і за інші порушення законодавства про природно-заповідний фонд.

Дисциплінарну відповідальність за порушення законодавства про природно-заповідний фонд несуть службові та посадові особи із складу працівників спеціальних адміністрацій, служб охорони територій та об'єктів ПЗФ.

Так, КУпАП встановлює склади таких правопорушень у статтях:

- стаття 88. Незаконне вивезення з України і ввезення на її територію об'єктів тваринного і рослинного світу (особливо тих, що охороняються в межах ПЗФ);

- стаття 88<sup>1</sup>. Порушення порядку придбання чи збуту об'єктів тваринного або рослинного світу, правил утримання диких тварин у неволі або в напіввільних умовах;

- стаття 88<sup>2</sup>. Порушення правил створення, поповнення, зберігання, використання або державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій та торгівлі ними;

- стаття 90. Порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України;

- стаття 91. Порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

- стаття 92. Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини.

Кримінальна відповідальність за порушення природно-заповідного законодавства передбачена в статтях: стаття 248. Незаконне полювання (в межах територій та об'єктів ПЗФ), стаття 252. Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду, стаття 245. Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу (в межах в межах територій та об'єктів ПЗФ), стаття 249. Незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом.

Статтею 65 Закону передбачені особливості застосування *цивільної відповідальності*, де зазначено, що розміри шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про природно-заповідний фонд, визначаються на основі кадастрової еколого-економічної оцінки включених до його складу територій та об'єктів, що проводиться відповідно до цього Закону, та спеціальних такс, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 541 «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд», визначено 12

додатків, згідно з якими визначені склади правопорушень та грошові розміри стягнень за їх вчинення.

Особливістю таких такс є можливість застосування кратності їх розмірів за вчинення грубих порушень. Окрім цього відповідно до цієї постанови передбачено в окремих випадках застосування методик, затверджених в установленому порядку, таких як Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства.

Зважаючи, що в межах територій та об'єктів ПЗФ охороняються види тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, при відшкодуванні шкоди ПЗФ доцільно застосовувати й постанову Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2012 р. № 1030 «Про розмір компенсації за незаконне добування, знищення або пошкодження видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, а також за знищення чи погіршення середовища їх перебування (зростання)».

## **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Правовий режим об'єктів природно-заповідного фонду.
2. Поняття й загальна характеристика природно-заповідного фонду України як об'єкта екологічного права.
3. Правова класифікація територій та об'єктів природно-заповідного фонду України.
4. Правові основи функціонування територій природно-заповідного фонду.
5. Види використання об'єктів природно-заповідного фонду.
6. Суб'єкти права користування територіями природно-заповідного фонду, їх права й обов'язки.
7. Організаційно-правові форми відновлення, охорони і збереження об'єктів природно-заповідного фонду.
8. Характеристика правового режиму охоронних і захисних зон природно-заповідного фонду.
9. Особливості використання й охорони окремих видів територій природно-заповідного фонду: природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, регіональних ландшафтних парків, пам'яток природи, заповідних урочищ, ботанічних садів, дендрологічних і зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва.
10. Особливості юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства щодо використання й охорони об'єктів природно-заповідного фонду України.

11. Майнова відповідальність за спричинення шкоди особливо охоронним природним територіям і об'єктам природно-заповідного фонду України.

### **Рекомендована література**

Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики: моногр. Дніпропетровськ: Національний гірничий університет, 2011. 373 с.

Годованюк А.Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду: Автореферат дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2008. 19 с.

Ковтун О.М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2008. 233 с.



## Розділ 16.

### Правовий режим рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон (територій, ресурсів) та курортів

16.1. Поняття, юридичні ознаки та види рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів та їх природних ресурсів

16.2. Правова організація формування та функціонування рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів та їх природних ресурсів

16.3. Право використання природних лікувальних ресурсів та факторів

16.4. Особливості правових режимів рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів та їх природних ресурсів

16.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про рекреаційні, лікувально-оздоровчі зони, курорти та їх природні ресурси

#### **16.1. Поняття, юридичні ознаки та види рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів та їх природних ресурсів**

У єдиній територіальній системі об'єктів, які підлягають особливій охороні важливе значення займають курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні зони. Це ключові території екологічної мережі України, які в житті людини виконують оздоровчі, рекреаційні, естетичні та інші функції, та здатні забезпечувати відновлення фізіологічних властивостей організму людини. В еколого-правовому значенні такі території найбільш повно здатні забезпечити конституційні права людини і громадянина на життя, охорону здоров'я, відпочинок, безпечне довкілля.

Закон України від 7 лютого 2002 року «Про затвердження Генеральної схеми планування території України» відносить такі території, разом з територіями ПЗФ, до *територій переважного використання*.

Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» наводить загальне визначення *курортних і лікувально-оздоровчих зон та територій*. Зокрема, основними ознаками таких територій є наявність на них виражених *природних лікувальних факторів*: мінеральні джерела, кліматичні та інші умови, сприятливі для лікування і оздоровлення людей (ст. 62).

Правовий режим земель, вод, надр, лісів, інших природних ресурсів у межах цих територій визначається крім іншого відповідно земельним, водним, надровим, природно-заповідним та іншим законодавством.

На відміну від основних ознак спеціальний нормативно-правовий акт у цій галузі – Закон України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 р. (далі – Закон), визначає *курорт* – як освоєну природну територію *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.

В основі формування курорту, як видно, лежить процес виявлення *лікувально-оздоровчої місцевості*, тобто природної території, 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*.

З огляду на те, що основним критерієм віднесення таких територій до лікувально-оздоровчих чи рекреаційних є наявність на них унікальних природних ресурсів та природних факторів, доцільно говорити про *питання їх класифікації та права власності на них*.

Так, за ст. 5 Водного кодексу України *лікувальні води віднесено до вод загальнодержавного значення*, а всі води визначені власністю Українського народу (ст. 6). Так само корисні копалини загальнодержавного значення за Кодексом України про надра включають підземні води, такі як мінеральні (лікувальні, лікувально-столові, природні столові).

Власне класифікація курортів побудована на цих правових засадах та врахована Законом, де в ст. 4 зазначено, що за характером природних лікувальних ресурсів курорти України поділяються на курорти державного та місцевого значення.

*До курортів державного значення належать природні території, що мають особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань*.

*До курортів місцевого значення належать природні території, що мають загальнопоширені природні лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. В такому значенні землі лікувально-оздоровчого призначення та курортів можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності*.

Інший критерій класифікації курортів обрано в залежності від їх медичного профілю (ст. 5). Так, за медичним профілем (спеціалізацією) курорти визначаються з урахуванням *властивостей природних лікувальних ресурсів*. Зокрема, за своєю спеціалізацією курорти поділяються на *курорти загального призначення та спеціалізовані курорти для лікування конкретних захворювань*.

*За характером природних лікувальних факторів* курорти України поділяють на кілька типів (або профілів): бальнеологічні курорти; грязеві курорти; кліматичні курорти; курорти з кількома лікувальними факторами.

*Бальнеологічні курорти*: основний лікувальний фактор – мінеральні води, що застосовуються у вигляді ванн, душів, для пиття, інгаляцій, зрошування, промивання тощо. До цих курортів належать: Поляна, Сонячне Закарпаття, Немирів, Біла Церква, Миронівка, Хмільник, Моршин, Трускавець, Верховина, Карпати, Квітка Полонини, Миргород, Шкло, Синяк, Лю-бінь Великий, Гірська Тиса, Шаян, Свалява, Усть-Чорна, Солоний Лиман, Горинь, Черче, Березівські мінеральні води, Рай-Оленівка, Старобільськ.

*Грязеві курорти*: основний лікувальний фактор – грязь, що застосовується у вигляді ванн, аплікацій, тампонів, компресів тощо. На грязевих курортах

використовується мулова грязь солоних озер і лиманів, сапропелева (мулова грязь прісних озер), торфова (прісна і мінералізована), а також гідротермальна і сопкова (вулканічного походження). До цих курортів належать: Бердянськ, Гопри, Євпаторія, Маріуполь, Куяльницький, Слов'янськ, Феодосія, Саки.

*Кліматичні курорти*; основні види лікування – повітряні і сонячні ванни, а також купання. Крім основних видів курортного лікування, для посилення дії лікувальних факторів у лікувальний комплекс включають фізіотерапевтичні процедури, лікувальне харчування, лікувальну фізичну культуру. До цих курортів належать: Ірпінь, Буча, Ворзель, Конча-Заспа, Пуша-Водиця, Соснівка, Одеський курортний район, Південний берег Криму, Закарпатська група курортів, Яремча, Бердянськ, Кирилівка.

Більшість курортів, що мають кілька лікувальних факторів, відносять до курортів змішаного типу – бальнеогрязевих, бальнеокліматичних, клімато-грязевих, кліматобальнеогрязевих. Виділяють також курорти з особливими, унікальними природними факторами.

До курортів з кількома лікувальними факторами в Україні належать: бальнеокліматичні: Верховина, Звенигородська курортна зона, Конча-Заспа; бальнеогрязеві: Великий Любінь, Миргород, Моршин, Трускавець, Черче, Шкло; кліматогрязеві: Аркадія, Бердянськ, Маріуполь, Кирилівка, Куяльницький; кліматобальнеогрязеві: Євпаторія, Кирилівка, Феодосія.

Отож, курорти і лікувально-оздоровчі території мають чітко *визначені види їх використання*: загальне оздоровлення, лікування, медична реабілітація та профілактика захворювань.

З метою забезпечення санаторно-курортної галузі *формується державна політика* (ст. 4 Закону), яка визначається Верховною Радою України і будується на принципах:

- законодавчого визначення умов і порядку організації діяльності курортів;
- забезпечення доступності санаторно-курортного лікування для всіх громадян, в першу чергу для осіб з інвалідністю, ветеранів війни та праці, учасників бойових дій, громадян, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, дітей, жінок репродуктивного віку, які страждають на гінекологічні захворювання, хворих на туберкульоз та хворих з травмами і захворюваннями спинного мозку та хребта;
- врахування попиту населення на конкретні види санаторно-курортних послуг при розробці та затвердженні загальнодержавних і місцевих програм розвитку курортів;
- економного та раціонального використання природних лікувальних ресурсів і забезпечення їх належної охорони;
- сприяння перетворенню санаторно-курортного комплексу України у високорентабельну та конкурентоспроможну галузь економіки.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 231-р «Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі» передбачено створення правових, економічних та управлінських механізмів реалізації конституційних прав громадян на охорону здоров'я та відпочинок; забезпечення доступності та ефективності санаторно-курортного лікування та відпочинку

широких верств населення; формуванню ринкових платних послуг у санаторно-курортній галузі, діяльності санаторно-курортних та оздоровчих закладів незалежно від форми власності та підпорядкування; зберіганню, раціональному використуванню і відтворюванню цінних природних лікувальних ресурсів; розвитку інженерної інфраструктури курортів; організації ефективного управління курортами та інше.

Як видно, такі території та об'єкти виступають *об'єктами державного управління та контролю*. Так, за ст. 62 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» оголошення природних територій курортними і лікувально-оздоровчими зонами здійснюється Верховною Радою України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а їх природоохоронний режим визначається відповідно Кабінетом Міністрів України та Радою міністрів Автономної Республіки Крим відповідно до законодавства України.

Про курорти та лікувально-оздоровчі території як *об'єкти особливої охорони* свідчать положення Закону про те, що з метою охорони природних якостей та лікувальних факторів курортних зон, запобігання їх псуванню, забрудненню і виснаженню *встановлюються округи їх санітарної охорони*. 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 особливій охороні.

Водночас *рекреаційними зонами* є ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму (ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Згідно із ст. 50 Земельного кодексу України такі території можуть використовуватись *для проведення спортивних заходів*.

Для розкриття значень термінів «відпочинок», «туризм», «спортивні заходи» доцільно керуватись положеннями Законів України «Про туризм», «Про фізичну культуру і спорт», Основ законодавства України культуру.

Режим земель рекреаційного призначення визначається Земельним кодексом України. Так, до рекреаційних зон, як правило, відносять ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації (ст. 51).

Земельним кодексом визначається й режим права власності та права користування такими зонами. Так, за ст. 52 землі рекреаційного призначення можуть перебувати у *державній, комунальній та приватній власності*.

Єдиного режиму таких зон законодавство не визначає. Відповідно режим вод, лісів, інших територій рекреаційного призначення визначаються водним, лісовим, природно-заповідним законодавством. Зокрема, рекреаційне

призначення мають біосферні заповідники, зони антропогенних ландшафтів, національні природні парки у межах зон регульованої рекреації, регіональні ландшафтні парки, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки – пам'ятки садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення.

Господарським кодексом України передбачено можливість створення туристично-рекреаційних зон як одного з можливих функціональних типів спеціальних (вільних) економічних зон (ст. 403).

Отже, відносно курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних зон та територій формуються відповідні суспільні відносини щодо них як до об'єктів права власності та користування, управління і контролю, а також як до об'єктів особливої охорони. Такі відносини входять переважно до предмета природоохоронного права та регулюються сукупністю норм екологічного та іншого спрямування.

В літературі блок правових норм щодо забезпечення особливої охорони курортних, лікувально-оздоровчих зон за наявності спеціального Закону України «Про курорти» пропонують називати *курортне право* (Андрейцев В.І.) або *рекреаційне право* (Бобкова А.Г.).

## **16.2. Правова організація створення, формування та функціонування рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів**

Законодавство передбачає відповідні етапи створення, формування та функціонування лікувально-оздоровчих, курортних, рекреаційних зон. Так, *підставою для прийняття рішення про оголошення природної території курортною є наявність на ній природних лікувальних ресурсів, необхідної інфраструктури для їх експлуатації та організації лікування людей.*

*Підготовку та подання клопотань про оголошення природних територій курортними можуть здійснювати центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або інші заінтересовані підприємства, установи, організації та громадяни.*

*Клопотання про оголошення природних територій курортними мають містити обґрунтування необхідності оголошення природних територій курортними; характеристики природних лікувальних ресурсів, їх лікувальних факторів, кліматичних, інженерно-геологічних та інших умов, сприятливих для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань, інших цінностей природних територій, що пропонуються для оголошення; відомості про місцезнаходження, розміри, характер використання та про власників і користувачів природних територій, а також відповідний картографічний матеріал.*

*Клопотання про оголошення природних територій курортними подаються до відповідних органів виконавчої влади, уповноважених цим Законом здійснювати їх попередній розгляд.*

*Клопотання про оголошення природних територій курортними у місячний термін розглядається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері курортів, з урахуванням пропозицій Верховної Ради*

Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад.

*У разі схвалення клопотання центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері курортів, погоджує це клопотання з власниками чи користувачами земельних ділянок.*

На підставі результатів погодження клопотань центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері курортів, *забезпечує розроблення проектів оголошення природних територій курортними.* Таким органом є Міністерство охорони здоров'я України.

Проекти оголошення природних територій курортними підлягають оцінці впливу на довкілля та державній санітарно-гігієнічній експертизі, які проводяться відповідно до законів України «Про оцінку впливу на довкілля» і «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

У разі позитивного висновку з оцінки впливу на довкілля та позитивного висновку державної санітарно-гігієнічної експертизи щодо проектів оголошення природних територій курортними *матеріали передаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері курортів:*

- *щодо курортів державного значення* – до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у зазначеній сфері, для внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

- *щодо курортів місцевого значення* – місцевими органами виконавчої влади відповідно до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

*Рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення приймає Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України.*

*Рішення про оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення приймають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.*

*Забудова курортів здійснюється відповідно до затверджених у встановленому законодавством порядку генеральних планів курортів, іншої містобудівної документації.*

Будівництво на курортах нових і розширення діючих промислових підприємств та інших об'єктів, не пов'язаних безпосередньо із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення, потреб курортного та житлового будівництва, або таких, що можуть негативно впливати на природні лікувальні фактори, забороняється.

*Надання земельних ділянок для створення або розширення курорту здійснюється у порядку, встановленому Земельним кодексом України, на підставі розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання землі та*

проектів відведення земельних ділянок з урахуванням затверджених округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони, схем медичного зонування.

Земельні ділянки курортів використовуються у порядку, визначеному проектом організації використання території та генеральним планом забудови курорту, з дотриманням вимог статей 31, 32 і 33 Закону.

*Розвиток курортів здійснюється згідно з довгостроковими комплексними і цільовими державними та місцевими програмами.*

Програми розвитку курортів розробляються на основі даних кадастрів природних лікувальних ресурсів, об'єктивних показників ефективності лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань, результатів спеціальних наукових досліджень і проектних робіт, фінансово-економічних показників діяльності курортів. При цьому визначаються параметри та режим використання природних лікувальних ресурсів з урахуванням екологічних та санітарно-гігієнічних обмежень тощо.

Містобудівна документація, що регламентує всі види будівництва на території курортів, розробляється відповідно до законів України «Про основи містобудування», «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» та інших нормативно-правових актів і підлягає обов'язковій стратегічній екологічній оцінці.

*Організація лікування на курортах спрямовується на забезпечення громадян природними лікувальними ресурсами і здійснюється відповідно до науково обґрунтованих методик, що розробляються для кожного виду (типу) природних лікувальних ресурсів і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.*

Направлення хворих на лікування в санаторно-курортні заклади, незалежно від їх форми власності і відомчого підпорядкування, проводиться відповідно до медичних показань.

*Організація обслуговування на курортах здійснюється санаторно-курортними закладами різних форм власності, створеними в установленому законодавством України порядку, і спрямовується на забезпечення умов для повноцінного лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань шляхом прийняття громадянами лікувальних процедур, а також забезпечення належних умов їх проживання, харчування, одержання культурно-побутових послуг.*

*Санаторно-курортні заклади – це заклади охорони здоров'я, що розташовані на територіях курортів і забезпечують подання громадянам послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру з використанням природних лікувальних ресурсів.*

Санаторно-курортні заклади створюються в порядку, передбаченому статтею 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я та іншими нормативно-правовими актами.

Перелік видів санаторно-курортних закладів затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Напрями спеціалізації санаторно-курортних закладів визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я з урахуванням лікувальних властивостей природних лікувальних ресурсів курортів.

Типове положення про санаторно-курортний заклад затверджується Кабінетом Міністрів України (див.: постанову Кабінету Міністрів України від 11 липня 2001 р. № 805).

*Економічні заходи забезпечення організації та функціонування курортів передбачають:*

- ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів України, здійснення їх економічної оцінки (наказ МОЗ України від 23.09.2009 р. № 687 «Про затвердження Інструкції по створенню і веденню державного кадастру природних лікувальних ресурсів»);
- розробку та здійснення програм збереження та розвитку курортної галузі України та забезпечення її державної підтримки;
- податкові, митні, кредитні пільги, що надаються у порядку, встановленому законом, і спрямовані на сприяння збереженню та розвитку курортів;
- застосування спеціальних платежів та зборів, забезпечення в установленому законодавством порядку компенсації збитків, завданих внаслідок порушення законодавства про курорти;
- матеріальне та фінансове забезпечення курортної галузі.

Економічне обґрунтування розвитку курорту та економічна оцінка його природних лікувальних ресурсів здійснюються відповідно до Державного кадастру природних лікувальних ресурсів України на основі спеціальних методик, що розробляються і затверджуються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (див. : постанову Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 452 «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження спеціальних методик щодо економічного обґрунтування проєктів розвитку курортів та економічної оцінки їх природних лікувальних ресурсів»).

Фінансування курортів державного та місцевого значення, включаючи розвиток транспорту, систем водопостачання та каналізації, телерадіомовлення та зв'язку, енергозабезпечення, проведення природоохоронних заходів, здійснюється відповідно до державних і місцевих програм за рахунок джерел, передбачених законом України.

Для цієї мети можуть також залучатися кошти позабюджетних і благодійних фондів, кошти підприємств, установ, організацій і громадян.

Приватизація санаторно-курортних закладів, що знаходяться на територіях курортів державного значення, використовують природні лікувальні ресурси зазначених територій і на момент прийняття цього Закону перебувають у державній або комунальній власності, забороняється.

Приватизація спеціальних санаторно-курортних закладів (дитячих, кардіологічних, пульмонологічних, гінекологічних, для лікування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, для лікування хворих на туберкульоз, хворих з травмами і хворобами спинного мозку та хребта), що знаходяться на територіях курортів місцевого значення, використовують



природні лікувальні ресурси зазначених територій і на момент прийняття цього Закону перебувають у державній або комунальній власності, забороняється. Приватизація інших санаторно-курортних закладів, що знаходяться або створюються на територіях курортів місцевого значення і використовують природні лікувальні ресурси зазначених територій, може здійснюватися в порядку, встановленому законами з питань приватизації, за умови збереження профілю об'єктів, що приватизуються.

Створення та оголошення рекреаційних зон чітко не встановлено. Так, ст. 3 Закону України «Про туризм» передбачено, що під час містобудівного планування, проектування, розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів містобудування *на територіях рекреаційних зон відповідні органи виконавчої влади, власники об'єктів містобудування повинні передбачати максимальну інтеграцію споруджуваних об'єктів до місцевого соціально-економічного, природного та історико-культурного середовища.*

Проектування, будівництво та реконструкція рекреаційно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності та відомчої належності здійснюється з додержанням вимог Державних санітарних правил розміщення, улаштування та експлуатації оздоровчих закладів, затверджених наказом МОЗ України від 19 червня 1996 р. № 172.

*Отож, як видно, правова організація створення, формування та функціонування рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів – це система державно-правових, організаційних, економічних, функціональних та інших заходів у санаторно-курортній та рекреаційних галузях.*

Таку систему засобів у межах свої повноважень забезпечують Верховна Рада України, обласні ради, Кабінет Міністрів України, державні адміністрації, МОЗ України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міндовкілля України, інші органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (ст. 38-42 Закону).

Такі органи здійснюють, крім визначеного, державний контроль і нагляд за додержанням правил і норм використання природних лікувальних ресурсів (ст. 17 Закону), моніторинг природних лікувальних територій (ст. 35 Закону) створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів (див.: постанову Кабінету Міністрів України від 23 травня 2001 р. № 562) (ст. 36 Закону), ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів, (ст. 37 Закону), доступ до яких здійснюються у мережі Інтернет згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», розробку та реалізацію програм розвитку курортів, рекреаційних зон, та інше.

### **16.3. Право використання природних територій, лікувальних ресурсів та факторів**

За загальним правилом природні території з їх лікувальними ресурсами та природними лікувальними факторами можуть використовуватись громадянами на загальних засадах, тобто без дозволу, без плати, крім випадків, де на таких територіях встановлено спеціальний режим використання та охорони. До

прикладу, Шмигова О.М. в своїй дисертації проаналізувала практику рекреаційного природокористування в країнах з давніми традиціями захисту права власності на землі. Зокрема, найбільш прогресивними в частині забезпечення реалізації таких прав є Великобританія, країни Скандинавії, окремі країни романо-германської правової системи. За традицією таких країн відпочивати можна на будь-якій території, що відповідає характеру рекреаційної: обабіч дороги, узбережжя морів, океанів, річок, приватна територія з парковим, лісовим, гірським, степовим та іншим ландшафтом, окрім 50 метрів до садиби.

При цьому враховуються наявність на цих територіях природних лікувальних факторів – відповідного температурного режиму, клімату, наявності повітряних мас (роза вітрів), оздоровчих функцій лісу, степу, гір, вод тощо.

Не забуваймо, що окремі види загального природокористування, як-от, побічні лісові користування, любительське рибальство, купання у природних водоймах, засмагання, туристичні подорожі та інше теж мають оздоровчі, рекреаційні цілі.

Переважно право використання природних лікувальних ресурсів здійснюється на спеціальних засадах. Так, використання природних територій для діяльності курортів юридичні та фізичні особи використовують спеціально визначені природні території, які мають мінеральні та термальні води, лікувальні грязі та озокерит, ропу лиманів та озер, акваторію моря, кліматичні, ландшафтні та інші умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань (ст. 15 Закону України «Про курорти»).

Спершу здійснюється виявлення природних лікувальних ресурсів шляхом проведення комплексних медико-біологічних, кліматологічних, геолого-гідрологічних, курортологічних та інших дослідницьких робіт. Такі дослідницькі роботи лягають в основу методико-біологічній оцінці якості та цінності природних лікувальних ресурсів, за визначеними методами їх використання, що забезпечується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я (див.: Наказ МОЗ України від 2 червня 2003 р. № 243 «Про затвердження Порядку здійснення медико-біологічної оцінки якості та цінності природних лікувальних ресурсів, визначення методик їх використання»).

Визначені за результатами геолого-розвідувальних робіт експлуатаційні запаси родовищ лікувальних підземних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, затверджуються та вносяться до Державного фонду родовищ, корисних копалин України і передаються для використання за призначенням відповідно до надрового законодавства України (ст. 16).

Родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, надаються у користування юридичним і фізичним особам для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Підземні лікувальні мінеральні води можуть використовуватися для промислового розливу. Порядок надання у користування таких родовищ визначається Кодексом України про надра та іншими актами законодавства.

Державний нагляд і контроль за додержанням правил і норм використання природних лікувальних ресурсів здійснюють центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я, із здійснення державного нагляду (контролю) у сферах охорони праці, геологічного вивчення та раціонального використання надр, охорони навколишнього природного середовища, інші органи виконавчої влади відповідно до закону.

Спеціальне використання природних лікувальних ресурсів здійснюється за плату відповідно до Кодексу України про надра.

Нормативи плати за користування природними лікувальними ресурсами та порядок її справляння встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Розробка родовищ підземних лікувальних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, здійснюється за спеціальним дозволом на користування надрами в порядку, визначеному законодавством України.

Мінеральні води, лікувальні грязі, що належать до природних лікувальних ресурсів, видобуваються в обсягах, ліміт яких затверджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Якість природних лікувальних ресурсів регламентується спеціальним медичним (бальнеологічним) висновком, який визначає кондиційний склад корисних і шкідливих для людини компонентів.

Медичний (бальнеологічний) висновок надається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Видобуток, підготовка, переробка та використання підземних лікувальних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, здійснюються згідно із затвердженими проектами та встановленими центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр квотами.

Відповідальність за недотримання затверджених проектами умов і встановлених квот покладається на суб'єкт підприємницької діяльності, який одержав у центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр спеціальний дозвіл на використання надр з метою експлуатації родовищ корисних копалин.

#### **16.4. Особливості правових режимів рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон, курортів та їх природних ресурсів**

Основною правовою формою охорони курортних, лікувально-оздоровчих територій є їх санітарна охорона. Зокрема, метою санітарної охорони курортів є збереження природних властивостей наявних лікувальних ресурсів, запобігання забрудненню, пошкодженню та передчасному виснаженню цих ресурсів. З цією

метою в межах курорту встановлюється округ санітарної (гірничо-санітарної) охорони.

*Округ санітарної охорони* – це територія земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. В межах цієї території забороняються будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, води, завдають шкоди лісу, іншим зеленим насадженням, сприяють розвитку ерозійних процесів і негативно впливають на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів.

Для курортів, які використовують родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів (підземні мінеральні води, лікувальні грязі тощо), встановлюються округи гірничо-санітарної охорони.

У разі використання пов'язаних між собою родовищ мінеральних вод, суміжних пляжів та інших природних лікувальних ресурсів декількома курортами для них може встановлюватись єдиний округ санітарної охорони.

Межі округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення затверджуються Верховною Радою України одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення.

Межі округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів місцевого значення затверджуються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення.

Режими округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення затверджуються Кабінетом Міністрів України, а курортів місцевого значення – Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідно до положень Закону. Наприклад, Кабінетом Міністрів України від 3 жовтня 2012 р. № 898 затверджено режим округу санітарної охорони курорту Слов'янськ.

Власне *округ санітарної охорони поділяється на три зони:*

- перша зона (зона суворого режиму);
- друга зона (зона обмежень);
- третя зона (зона спостережень).

Встановлення меж зон санітарної охорони здійснюється в порядку розроблення проектів землеустрою.

*Перша зона (зона суворого режиму)* охоплює місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, на яких розташовані родовища лікувальних грязей, мінеральні озера, лимани, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також прибережну смугу моря і прилеглу до пляжів територію шириною не менш як 100 метрів.

На території першої зони (зони суворого режиму) *забороняється:*

- користування надрами, не пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів, розорювання земель, провадження будь-якої господарської діяльності, а також інші дії, що впливають або можуть вплинути на

розвиток небезпечних геологічних процесів, на природні лікувальні фактори курорту та його екологічний баланс;

- прокладення кабелів, у тому числі підземних кабелів високої напруги, трубопроводів, інших комунікацій;

- спорудження будь-яких будівель та інших об'єктів, не пов'язаних з експлуатаційним режимом та охороною природних і лікувальних факторів курорту;

- скидання дренажно-скидних та стічних вод;

- влаштування стоянок автомобілів, пунктів їх обслуговування (ремонт, миття тощо);

- влаштування вигребів (накопичувачів) стічних вод, полігонів рідких і твердих відходів, полів фільтрації та інших споруд для приймання та знешкодження стічних вод і рідких відходів, а також кладовищ і скотомогильників;

- проїзд автотранспорту, не пов'язаний з обслуговуванням цієї території, використанням родовищ лікувальних ресурсів або природоохоронною діяльністю;

- постійне і тимчасове проживання громадян (крім осіб, які безпосередньо забезпечують використання лікувальних факторів).

На території першої зони (зони суворого режиму) *дозволяється* провадити діяльність, пов'язану з використанням природних лікувальних факторів, на підставі науково обґрунтованих висновків і результатів державної санітарно-гігієнічної експертизи та оцінки впливу на довкілля виконувати берегоукріплювальні, протизсувні, протиобвальні, протикарстові та протиерозійні роботи, будувати хвилерізи, буни та інші гідротехнічні споруди, а також влаштовувати причали.

Забудова цієї території (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та упорядкування об'єктів містобудування) здійснюється відповідно до законодавства, державних стандартів і норм, затвердженої містобудівної документації.

*Друга зона (зона обмежень) охоплює:* територію, з якої відбувається стік поверхневих і ґрунтових вод до місця виходу на поверхню мінеральних вод або до родовища лікувальних грязей, до мінеральних озер та лиманів, місць неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, які формують мінеральні джерела; природні та штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей; територію, на якій знаходяться санаторно-курортні заклади та заклади відпочинку і яка призначена для будівництва таких закладів; парки, ліси та інші зелені насадження, використання яких без дотримання вимог природоохоронного законодавства та правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до погіршення природних і лікувальних факторів курорту.

На території другої зони (зони обмежень) *забороняється:*

- будівництво об'єктів і споруд, не пов'язаних з безпосереднім задоволенням потреб місцевого населення та громадян, які прибувають на курорт;

- проведення гірничих та інших видів робіт, не пов'язаних з безпосереднім упорядкуванням території;

- спорудження поглинаючих колодязів, створення полів підземної фільтрації;

- забруднення поверхневих водойм під час здійснення будь-яких видів робіт;

- влаштування звалищ, гноєсховищ, кладовищ, скотомогильників, а також накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, інших відходів, що призводять до забруднення водойм, ґрунту, ґрунтових вод, повітря;

- розміщення складів пестицидів і мінеральних добрив;

- здійснення промислової вирубки зелених насаджень, а також будь-яке інше використання земельних ділянок і водойм, що може призвести до погіршення їх природних і лікувальних факторів;

- скидання у водні об'єкти сміття, стічних, підсланевих і баластних вод, витікання таких вод та інших речовин з транспортних (плавучих) засобів і трубопроводів.

Усі багатоквартирні будинки в межах другої зони (зони обмежень) повинні мати водопровід та каналізацію. Туалети у приватних будинках в обов'язковому порядку мають бути обладнані водонепроникними вигребами. Території тваринницьких ферм асфальтуються і по периметру огорожуються та обладнуються водовідвідними канавами з водонепроникними відстійниками для поверхневих вод. При в'їзді на територію ферм споруджуються капітальні санпропускники з дезінфекційними бар'єрами.

У разі масового поширення небезпечних та карантинних шкідників і хвороб рослин у парках, лісах та інших зелених насадженнях за погодженням з державною санітарно-епідеміологічною службою дозволяється використання нетоксичних для людини і таких, що швидко розкладаються в навколишньому природному середовищі, пестицидів.

*Третя зона (зона спостережень) охоплює* всю сферу формування і споживання гідромінеральних ресурсів, лісові насадження навколо курорту, а також території, господарське використання яких без дотримання встановлених для округу санітарної охорони курорту правил може несприятливо впливати на гідрогеологічний режим родовищ мінеральних вод і лікувальних грязей, ландшафтно-кліматичні умови курорту, на його природні та лікувальні фактори.

На території третьої зони (зони спостережень) *забороняється*:

- будівництво підприємств, установ і організацій, діяльність яких може негативно впливати на ландшафтно-кліматичні умови, стан повітря, ґрунту та вод курорту;

- спуск на рельєф неочищених промислових та побутових стічних вод, проведення вирубок зелених насаджень (крім санітарних рубок).

*Третя зона (зона спостережень) є водночас межею округу санітарної охорони курорту і на її території дозволяється проведення видів робіт, які не впливатимуть негативно на лікувальні та природні фактори курорту, не*

погіршуватимуть його ландшафтно-кліматичних, екологічних і санітарно-гігієнічних умов.

*Санітарна охорона водопроводів і джерел водопостачання населених пунктів у межах округу санітарної охорони курорту здійснюється в порядку, встановленому водним законодавством України.*

Засобом правової охорони рекреаційних зон є законодавча вимога, що на території рекреаційних 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.

### **16.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про рекреаційні, лікувально-оздоровчі зони, курорти та їх природні ресурси**

Закон України в статті 43 визначає, що особи, винні у порушенні вимог законодавства про курорти, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законів України. Така стаття є відсилкою до тих правових норм, які можуть бути застосовані в таких випадках.

Зокрема, за порушення санітарного режиму округу (зони) санітарної охорони курорту винні особи можуть нести відповідальність за ст. 42 КпАП України «Порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідеміологічних правил і норм».

Так само можуть бути застосовані ст. 53 КпАП України при порушенні правил використання земель лікувально-оздоровчого чи рекреаційного призначення, ст. 57 – при порушенні вимог щодо охорони надр, чи ст. 59 – кримінальна відповідальність за порушення правил охорони водних ресурсів у межах цих зон.

Кримінальна відповідальність може наставати при вчиненні злочину, передбаченого ст. 242 Кримінального кодексу України – порушення правил охорони вод, або ж ст. 243 – забруднення моря небезпечними речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей.

Цивільно-правова відповідальність може наставати за загальними вимогами, передбаченими в Цивільному кодексі України, або ж на засадах майнової відповідальності, шляхом застосування спеціальних методик екологічного спрямування.

### **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Поняття й загальна характеристика курортних і лікувально-оздоровчих територій (зон) як об'єктів екологічного права.

2. Види природних лікувальних факторів і ресурсів.
3. Поняття й юридичні ознаки курорту.
4. Юридичний порядок визнання й оголошення лікувально-оздоровчої місцевості курортом.
5. Види використання лікувальних природних ресурсів курортних і лікувально-оздоровчих територій.
6. Форми власності щодо курортів і лікувально-оздоровчих територій.
7. Коло суб'єктів права використання курортних і лікувально-оздоровчих територій, їх права й обов'язки.
8. Поняття та види правової охорони курортів і лікувально-оздоровчих зон. Екологічні вимоги щодо їх охорони.
9. Правовий режим округу санітарної (гірничо-санітарної) охорони.
10. Правове закріплення зонування курортних і лікувально-оздоровчих територій.
11. Поняття «рекреаційні території» та їх види.
12. Види використання рекреаційних територій.
13. Особливості їх відновлення й правової охорони.
14. Юридична відповідальність за порушення законодавства щодо курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних територій.

### **Рекомендована література**

- Бобкова А.Г. Правове забезпечення рекреаційної діяльності: монографія / А.Г. Бобкова. Донецьк: Схід, 2000. 320 с.
- Гуменюк В.В. Державне регулювання курортно-рекреаційної сфери: монографія / Київ. нац. торг.-екон. ун-т. Київ, 2016. 372 с.
- Палій Н.І. Правове регулювання використання та охорони земель рекреаційного призначення: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний університет «Одеська юридична академія». О., 2011. 224 с.
- Семенець О.С. Правове регулювання використання природних ресурсів для туризму в Україні: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. К., 2012. 223 с.
- Ткаченко О.М. Право користування курортними, лікувально-оздоровчими та рекреаційними зонами: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Х., 1999. 161 с.
- Шмигова О.М. Правове регулювання рекреаційного природокористування в Україні та інших державах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. К., 2010. 20 с.



## Розділ 17.

### Правовий режим використання та охорони виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України

17.1. Виключна (морська) економічна зона та континентальний шельф як об'єкти правової охорони та використання

17.2. Правове регулювання використання та охорони природних багатств виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу

17.3. Особливості здійснення державного управління і контролю в межах виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу

17.4. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону та континентальний шельф

#### 17.1. Виключна (морська) економічна зона та континентальний шельф як об'єкти правової охорони та використання

Як і будь-який природний ресурс, виключна (морська) економічна зона та континентальний шельф відіграють в житті суспільства та планети в цілому важливе значення, виконуючи як екологічні так і економічні функції.

Відповідно до *екологічної* функції, виключна (морська) економічна зона та континентальний шельф – це екологічні системи, які утворюються сукупністю живих організмів (біоценоз), інших мінеральних речовин, які пристосувалися до спільного існування в певному середовищі (біотопі), утворюючи з ним єдине ціле.

Виходячи з економічної функції – це відповідні морські території, що включають територіальне море та райони за його межами і які прилягають до нього, з усіма їх природними багатствами, які тут знаходяться та які можуть використовуватись для задоволення багаточисельних потреб суверенної держави та її народу – торговельних, мореплавних, природоресурсних тощо.

В міжнародному праві проблема врегулювання режиму виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу розпочалася через так звані лангустові, тунцеві, тріскові та інші конфлікти між країнами Латинської Америки та Африки через недопущення одними країнами суден до вилову риби іншими країнами. Тому Конвенція ООН по морському праву 1958 року врегулювала ці питання.

Отож, *виключна (морська) економічна зона* – це райони, що перебувають за межами територіального моря і прилягає до нього. Зовнішня межа виключної (морської) економічної зони проходить на відстані 200 морських миль, відрахованих від тих самих базисних ліній, що і територіальне море. Природними багатствами тут є води, водні живі організми, корисні копалини в межах морського дна, як і власне морське дно.

За Конвенцією ООН про континентальний шельф 1958 року *континентальний шельф* – це поверхня та надра морського дна підводних територій,

що примикають до берега та які знаходяться поза зоною територіального моря до глибини 200 метрів, або за цими межами, до такого місця, до якого глибина вод, що його покривають дозволяє розробку природних багатств цих районів, а також це поверхня і надра підводних районів, що примикають до берега островів.

Природні багатства КШ – мінеральні та інші неживі ресурси поверхні і надр морського дна, а також живі організми «сидячих» видів, тобто такі, які в належній з промислової точки зору період свого розвитку або прикріплені до морського дна або під ним, або можуть пересуватись тільки по морському дну або ж в його надрах.

Свого часу обидві Конвенції були ратифіковані СРСР та союзними республіками. Україна, як правонаступниця Української СРС врахувала їх положення в своєму законодавстві.

За ст. 2 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» (далі – Закон) така зона визначається як морські райони, зовні прилеглі до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать, становлять виключну (морську) економічну зону України. Ширина виключної (морської) економічної зони становить до 200 морських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України.

Визначення континентального шельфу та його режиму в національному законодавстві прямо не закріплено, однак аналіз ст. 4 Закону дозволяє вважати, що питання щодо його використання і охорони охоплюються положеннями цього Закону.

Україна у своїй виключній (морській) економічній зоні має *суверенні права та юрисдикцію* щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також з метою управління цими ресурсами і щодо здійснення інших видів діяльності по економічній розвідці та розробці зазначеної зони, у тому числі виробництву енергії шляхом використання води, течій і вітру.

За ст. 13 Конституції України *природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу*. А за ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» відносить територіальне море і природні багатства виключної зони і континентального шельфу до природних ресурсів *загальнодержавного значення*.

З метою забезпечення національних інтересів у межах цих зон держава формує відповідну систему органів та визначає їх повноваження, а також формує належну систему законодавства, яка складається з положень міжнародного екологічного права, норм Конституції України, Закону, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про рибу, водні живі організми та продукцію з них», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», Водного кодексу України, Кодексу України про надра, Закону України «Про угоди про розподіл продукції», Кодексу торговельного мореплавства та інших актів законодавства.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 р. № 642 затверджено Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні.

Для кращого розуміння проблем цих територій та шляхів їх вирішення обов'язково ознайомитись з Морською доктриною України на період до 2030 року.

Отже, **виключна (морська) економічна зона та континентальний шельф України** – це комплексні природні території, екологічні системи, у межах яких знаходяться природні ресурси загальнодержавного значення, тобто об'єкти права власності Українського народу, та які є об'єктами використання, управління і контролю, особливої охорони, на які розповсюджується суверенітет та юрисдикція України. Відносини, які складаються при цьому врегульовуються сукупністю міжнародних та національних правових норм, що формують міжгалузевий правовий інститут природоохоронного права та законодавства.

## **17.2. Правове регулювання використання та охорони природних багатств виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу**

Закон прямо не містить положення про види права природокористування в межах виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу. Однак в статті 4 зазначає про можливість України відповідно до свого суверенітету здійснювати тут розвідку, розробку і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах. Це означає, що, дотримуючись вимог національного законодавства тут може здійснюватися *рибальство, геологічне вивчення та видобування корисних копалин*.

Передбачається здійснення інших видів діяльності по економічній розвідці та розробці зазначеної зони, у тому числі *виробництво енергії шляхом використання води, течій і вітру*. Відповідно до юрисдикції, передбаченої відповідними положеннями цього Закону та нормами міжнародного права Україна вправі *створювати і використовувати штучні острови, установки і споруди, здійснювати морські наукові дослідження, прокладати трубопроводи, здійснювати захист та збереження морського середовища та інше*.

Хоч Закон не містить положень, спрямованих на забезпечення *права водокористування*, водночас із змісту його норм впливає можливість такого виду природокористування як здійснення *судноплавства*. При здійсненні будь-яких видів діяльності в межах цих зон фізичні і юридичні особи, в тому числі іноземні, зобов'язані дотримуватись правил охорони вод, зокрема Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 1999 р. № 465, Правил охорони внутрішнього моря і територіальних вод від забруднення та засмічення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29

лютого 1996 р. № 269. Так само тут слід дотримуватись санітарно-епідеміологічних вимог, вимог екологічної безпеки вод.

*Право надрокористування у межах цих зон здійснюється з додержанням вимог Кодексу про надра України, Законів «Про державну геологічну службу», «Про нафту та газ», «Про угоди про розподіл продукції», Гірничого закону України, інших нормативно-правових актів, за спеціальними дозволами та угодами, за плату, з додержанням квот на видобування корисних копалин, якщо інше не визначено угодою.*

За Морською доктриною України на українському шельфі Чорного та Азовського морів розвідано значні запаси корисних копалин, зокрема до 1583,5 млрд. куб. метрів природного газу і до 409,8 млн. тон сирої нафти, що становить понад 30 відсотків загальних запасів вуглеводнів України. При цьому з них видобуто лише 4 відсотки тоді, як із берегових родовищ – до 70 відсотків розвіданих запасів вуглеводнів. Тому є потреба залучення іноземних інвесторів до їх видобування. Загальновідомо, що через анексію Криму частина таких родовищ викрадено, на них РФ з порушеннями норм міжнародного права видобуває українські вуглеводні.

З метою *наукового вивчення* зазначених територій Закон встановлює в статтях 13-15 вимоги щодо їх здійснення. Дозвіл на таке вивчення надає уповноважений від імені держави орган за умови, що ці дослідження проводяться лише у мирних цілях, для розширення знань про морське середовище на благо людства і не несуть загрози навколишньому природному середовищу. Такі дослідження можуть проводити як українські суб'єкти господарювання, так і суб'єкти господарювання інших держав, міжнародні організації. У таких дозволах може бути відмовлено, якщо проект досліджень:

- 1) безпосередньо пов'язаний з розвідкою та розробкою як живих, так і неживих природних ресурсів;
- 2) передбачає буріння морського дна, використання вибухових речовин або привнесення шкідливих речовин у морське середовище;
- 3) включає спорудження, експлуатацію або використання штучних островів, установок і споруд;
- 4) спрямований на підводну культурну та/або археологічну спадщину, для недопущення порушення її суверенних прав або юрисдикції, встановлених міжнародним правом, у тому числі Конвенцією Організації Об'єднаних Націй з морського права.

Україна у своїй виключній (морській) економічній зоні має виключне право створювати, а також дозволяти і регулювати *спорудження, експлуатацію та використання штучних островів, установок і споруд* для морських наукових досліджень, розвідки та розробки природних ресурсів, а також інших економічних цілей згідно з чинним законодавством України. Правовий режим таких установок визначається статтями 10-12 Закону.

Так, навколо штучних островів, установок і споруд встановлюються зони безпеки з метою здійснення у цих зонах відповідних заходів для гарантування безпеки як судноплавства, так і штучних островів, установок та споруд. Ширина зон безпеки не повинна перевищувати 500 метрів, відлічених від

кожної точки їх зовнішнього краю, за винятком випадків, коли інше дозволено загально визнаними міжнародними стандартами або рекомендовано відповідною міжнародною організацією.

Юридичні і фізичні особи України та інших держав, міжнародні організації, відповідальні за утримання та експлуатацію штучних островів, установок і споруд, зобов'язані забезпечувати утримання у належному стані постійних засобів попередження про їх наявність. Будь-які залишені або невикористовувані установки і споруди повинні бути прибрані у найкоротший термін і таким чином, щоб не створювати перешкод судноплавству і рибальству або загрози забруднення морського середовища.

*Використання об'єктів тваринного та рослинного світу у межах виключної (економічної) зони та на континентальному шельфі здійснюється з додержанням вимог Законів України «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про Червону книгу України», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», інших нормативно-правових актів.*

Згідно із ст. 7 Закону Україна забезпечує оптимальне використання рибних та інших живих ресурсів у своїй виключній (морській) економічній зоні шляхом вжиття відповідних заходів для їх збереження та управління ними.

Промисел рибних та інших живих ресурсів, а також дослідження, розвідка та інші операції, пов'язані з таким промислом у виключній (морській) економічній зоні України, здійснюються іноземними юридичними та фізичними особами лише на підставі міжнародних угод.

Іноземні юридичні та фізичні особи, які ведуть рибний промисел у виключній (морській) економічній зоні України згідно з цією статтею, повинні дотримувати вимог щодо збереження рибних та інших живих ресурсів, а також інших положень і умов, установлених цим Законом та іншими актами законодавства України.

За статтею 8 Закону Україна, у річках якої утворюються запаси анадромних видів риби (такі, що здійснюють нагул в морському середовищі, а нерест в прісних водоймах), реалізує свої права виходячи з першочергової заінтересованості в таких запасах і несе за них першочергову відповідальність.

Спеціально уповноважені органи України забезпечують збереження запасів анадромних видів риби шляхом вжиття відповідних заходів і встановлення правил регулювання рибного промислу у виключній (морській) економічній зоні, зокрема щодо визначення загального обсягу допустимих виловів, і співробітничать з цією метою з відповідними органами інших заінтересованих держав, якщо ці види риби мігрують за межі виключної (морської) економічної зони України.

Відповідно до статті 19 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» охорона водних біоресурсів Азово-Чорноморського басейну здійснюється з урахуванням необхідності створення сприятливих умов для відтворення та збільшення запасів осетрових та інших видів водних біоресурсів шляхом обмеження кількості знарядь лову, плавзасобів, а також потужності плавзасобів, заборони

застосування певних видів знарядь лову та припинення їх спеціального використання з урахуванням положень міжнародних договорів України.

Цим же Законом визначаються види документів дозвільного характеру при веденні рибного господарства та здійсненні промислового рибальства у межах виключної (морської) економічної зони та на континентальному шельфі. В дозволах зазначаються ліміти, порядок установлення яких визначено постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2012 р. № 1149.

Як правило, щорічно, уповноважений державний орган затверджує Режими рибальства в Азовському та Чорному морях (наприклад, наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 18 січня 2017 року № 5).

Постанова Кабінету Міністрів від 13 серпня 1999 р. № 1490 «Про затвердження Порядку і умов використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України іноземними юридичними і фізичними особами» встановлює, зокрема, що використання водних живих ресурсів має здійснюватися за умов:

- гарантування безпечного екологічного середовища для існування водних живих ресурсів, недопущення його погіршення;
- обов'язкового дотримання екологічних норм, лімітів, правил використання водних живих ресурсів;
- збереження видової різноманітності у виключній (морській) економічній зоні;
- запобігання загибелі водних живих ресурсів під час їх добування і здійснення судноплавства;
- сприяння природному відтворенню водних живих ресурсів; дотримання законодавства щодо збереження водних живих ресурсів та їх видів, занесених до Червоної книги України;
- дотримання обов'язкових для України норм міжнародного права щодо здійснення промислу водних живих ресурсів;
- надання допомоги водним живим ресурсам, яким загрожує загибель у разі виникнення стихійного лиха або внаслідок інших причин; сприяння природному відтворенню водних живих ресурсів шляхом проведення біотехнічних робіт, спрямованих на поліпшення умов середовища існування, здійснення заходів щодо штучного відтворення.

За загальним правилом та положенням статті 18 Закону *захоронення у межах виключної (морської) економічної зони України відходів або інших матеріалів і предметів забороняється.*

### **17.3. Особливості здійснення державного управління і контролю в межах виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу**

Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» не містить спеціального розділу, де б визначалась система державних органів, уповноважених здійснювати управління та контроль у її межах.

Водночас, зі змісту норм Закону випливає, що це Кабінет Міністрів України, Державна прикордонна служба України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, Державне агентство рибного господарства України, Державна служба геології та надр України (частині забезпечення геологічного вивчення надр континентального шельфу, видачі дозволів на спеціальне надрокористування, здійснення геологічного контролю), Державна служба охорони праці (в частині надання актів про гірничі відводи та здійснення гірничого нагляду), Державна служба захисту прав споживачів України (в частині здійснення санітарно-епідеміологічного нагляду), Державна екологічна інспекція (частині забезпечення екологічного контролю), органи місцевого самоврядування прибережних морських районів ( в частині погодження заходів з охорони та використання природних багатств таких районів) та інші.

Так, Кабінет Міністрів України затверджує в межах своєї компетенції відповідні правила, порядки, положення, такси про відшкодуванню шкоди в цих зонах тощо, надає дозволи на здійснення наукових досліджень у межах цих зон, є стороною угод про розподіл продукції з інвесторами по розвідці і видобуванні корисних копалин на континентальному шельфі та інше.

Згідно зі ст. 31 Закону, з Положенням про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні *охорона суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням у ній зобов'язань інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій здійснюються Державною прикордонною службою, органами рибоохорони Держкомрибгоспу (зараз це Держагентство рибних ресурсів) і органами Мінекобезпеки (зараз це Міндовкілля) відповідно до Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України», інших протоколів законодавства, що регулюють питання, пов'язані з правовим режимом виключної (морської) економічної зони, цього Положення, а також відповідних міжнародних договорів України.*

Зокрема, згідно з цим Положенням *посадові особи Державної прикордонної служби України* під час здійснення охорони виключної (морської) економічної зони можуть:

а) зупиняти і оглядати в установленому порядку судна, інші плавучі засоби, що ведуть промисел риби та інших водних живих ресурсів, пошук, дослідження та операції, пов'язані з таким промислом, й інші роботи у виключній (морській) економічній зоні, перевіряти документи на здійснення рибного промислу та інших робіт;

б) призупиняти або припиняти рибний промисел та інші роботи у разі порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону або відсутності дозволу (погодження) на їх проведення;

в) відвідувати, оглядати та перебувати на штучних островах, установках і спорудах, що знаходяться у виключній (морській) економічній зоні, а також перевіряти документи, які засвідчують право на проведення робіт і спорудження штучних островів, установок, споруд і встановлення зон безпеки навколо них;

г) тимчасово забороняти (зупиняти) морські наукові дослідження, які проводяться з порушенням вимог законодавства про виключну (морську) економічну зону, або припиняти їх у випадках, передбачених законодавством;

д) вимагати від судна інформацію, необхідну для встановлення факту порушення вимог законодавства України або міжнародного права щодо запобігання забрудненню морського середовища, та проводити огляд судна з цією метою;

е) складати протоколи про вчинення порушення у виключній (морській) економічній зоні;

є) затримувати судна, що допускають порушення законодавства України або норм міжнародного права, і доставляти їх в один із відкритих для заходження іноземних невійськових суден портів України;

ж) застосовувати штрафні санкції у випадках, передбачених законодавством про виключну (морську) економічну зону;

з) безплатно користуватися транспортними послугами та засобами зв'язку промислових суден іноземних держав, які здійснюють рибний промисел або інші роботи у виключній (морській) економічній зоні України згідно з діючими угодами або дозволами.

Посадові особи інших уповноважених органів мають права, передбачені підпунктами «а», «б», «ж» і «з», а посадові особи органів Мінекобезпеки, крім того, права, передбачені підпунктами «в», «г», і «д».

Посадові особи Міндовкілля входять до складу Міжвідомчої комісії при організації та укладанні угод про розподіл продукції на видобування нафти та газу. Його органи та посадові особи організують тендери з продажу дозволів на здійснення спеціального надрокористування, видають дозволи та доводять ліміти в галузі промислового рибальства, здійснюють державний контроль за дотриманням вимог законодавства про виключну (морську) економічну зону та інше.

#### **17.4. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону та континентальний шельф**

Стаття 21 Закону закріплює, що громадяни України, іноземці та особи без громадянства за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність, встановлену законодавчими актами України.

Юридичні особи за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України несуть відповідальність, встановлену статтями 22-26 цього Закону. Це означає, що вказані норми є нормами прямої дії, які містять як диспозиції, тобто визначення складів правопорушення, так і санкції за їх вчинення. Переважно це *склади адміністративних правопорушень*, які стосуються: незаконної промислової діяльності; порушення правил безпечної експлуатації споруд; незаконної експлуатації природних ресурсів; незаконного ведення морських наукових досліджень; забруднення морського середовища. За



такі правопорушення, в залежності від складу, накладаються штрафи у відповідних розмірах, конфіскація засобів і знарядь, із застосуванням яких вчинено порушення, безоплатне вилучення незаконно видобутих ресурсів, конфіскація морського, повітряного судна або споруди, з якої вчинено забруднення морського середовища.

Окрім цього, можуть бути застосовані норми КпАП України (ст. 47 – порушення права власності на надра, ст. 50 – порушення права власності на тваринний світ, ст. 62 – невиконання капітаном або іншими особами командного складу судна чи іншого плавучого засобу передбачених чинним законодавством обов'язків по реєстрації суднових документах операцій з речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих ресурсів моря, чи сумішами, які містять речовини понад установлені норми, внесення зазначеними особами до суднових документів неправильних записів про ці операції або незаконне відмовлення пред'явити такі документи відповідним посадовим особам, інше.

Застосування таких адміністративних заходів здійснюється у відповідності до Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні.

*Кримінальна відповідальність* за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України може застосовуватись за статтями 228-1 – забруднення моря речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих організмів моря, або іншими відходами і матеріалами, ст. 163-1 – невжиття в зоні безпеки навколо споруд та інших установок на континентальному шельфі України, ст. 244 – незаконне дослідження, розвідування, розробка природних багатств та інші роботи на континентальному шельфі та інше.

Водночас, притягнення порушників до відповідальності згідно з цим Законом не звільняє їх від обов'язку відшкодувати відповідно до чинного законодавства України шкоду, завдану внаслідок порушення живим чи іншим ресурсам виключної (морської) економічної зони України.

Тому й *цивільно-правова, або ж майнова відповідальність* за шкоду, заподіяно порушенням вимог законодавства про виключну (морську) економічну зону України має такі особливості. Так, за шкоду, заподіяно незаконним добуванні (збиранні) або знищенні цінних видів риб та іншого водного промислу застосовуються такси, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р., зі змінами, Додатки 2 (щодо природних багатств континентального шельфу) і 3 (щодо природних багатств виключної (морської) економічної зони).

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. № 484 затверджено такси для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних підприємствами, установами, організаціями і громадянами України, іноземними юридичними особами та громадянами внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України, а наказом Мінприроди України від 26 жовтня 1995 р. № 116 затверджено Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та

сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України.

Зокрема, за один кг-еквівалент солей важких металів стягується 12936 дол. США, за шкідливі речовини, залежно від категорії токсичності (згідно з Міжнародною Конвенцією щодо запобігання забрудненням із суден 1973 року (MARPOL - 73/78) відповідно: за клас X 1522 дол. за кг, за клас Y – 286, за клас Z – 54 дол за кг.

### **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Природні ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України як об'єкти правової охорони й використання.

2. Правові засади використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України та її континентального шельфу.

3. Правове забезпечення охорони природних ресурсів і морського середовища в межах виключної (морської) економічної зони України.

4. Правова регламентація проведення наукових досліджень у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України: природоохоронні аспекти.

5. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону природних ресурсів континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони України.

### **Рекомендована література**

Вітовська І.В. Правове регулювання використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2004. 185 с.

Салміна Я.О. Правове регулювання використання природних ресурсів континентального шельфу: автореф. дис. к.ю.н. / КНУ імені Тараса Шевченка. К., 2014.

Чорноус О.В. Правове регулювання використання та охорони природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України: автореф дис. к.ю.н. / НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2006.

## **Розділ 18. Правове забезпечення екологічної безпеки**

- 18.1. Поняття екологічної безпеки як правової категорії
- 18.2. Правовідносини у сфері правового забезпечення екологічної безпеки
- 18.3. Механізм правового забезпечення екологічної безпеки
- 18.4. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій

### **18.1. Поняття екологічної безпеки як правової категорії**

Зі збільшенням об'єктів промисловості та транспорту, а отже й зі збільшенням шкідливого навантаження на довкілля постало питання про вплив забрудненого довкілля на життя і здоров'я людини. Тому, вже на початку 90-х років ХХ століття на пострадянському просторі приймаються закони «Про охорону навколишнього природного середовища», норми яких більшою мірою регулюють питання охорони довкілля від шкідливого хімічного, фізичного та біологічного впливів, відносячи їх до сфери забезпечення екологічної безпеки.

При цьому, така позиція посилюється положеннями статті 3 Конституції України, яка визнає людину найвищою соціальною цінністю, а також ст. 50 Основного Закону, якою проголошено право кожного на безпечне для життя та здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Цьому праву кореспондує закріплений у ст. 16 Конституції обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку та підтримувати екологічну рівновагу на території України, а також подолати наслідки Чорнобильської катастрофи.

Крім того, суб'єктивне право на екологічну безпеку об'єктивно включається складовою частинною у глобальну і національну безпеку. Такий підхід було застосовано ще Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., який визначав національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. Національними інтересами визнаються життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток. Відповідно до ст. 6 зазначеного Закону, забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності суспільства проголошено пріоритетом національних інтересів України.

А вже Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року відмежував принцип захисту безпечних умов життєдіяльності людини і громадянина від принципу захисту території, навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій.

Безпосереднє визначення поняття «екологічна безпека» міститься у ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»,

відповідно до якої «екологічна безпека» являє собою такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, господарчих, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів.

Крім того, відповідно до даного Закону екологічна безпека розглядається як:

- намір забезпечувати екологічну безпеку життєдіяльності людини;
- складова екологічної політики держави, що спрямована на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища;
- одне із завдань законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- основний принцип охорони навколишнього природного середовища;
- суб'єктивне екологічне право громадян як обов'язок громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища як мета управління в галузі охорони навколишнього природного середовища;
- окремий напрямок природоохоронної діяльності.

В свою чергу державний стандарт України «Безпечність промислових підприємств. терміни і визначення» (ДСТУ 2156-93) визначає безпеку населення, матеріальних об'єктів, навколишнього середовища як відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю заподіяння будь-якої шкоди.

Крім безпосередньо терміну «екологічна безпека» національне законодавство містить й інший термін – «безпека навколишнього середовища», хоча й не розкриває його змісту. Натомість, якщо розглядати передбачені ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічні права громадян, то базовим серед таких прав є саме право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (навколишнє природне середовище). 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).

Згідно з Конституцією України вітчизняне законодавство застосовує термін «безпечне довкілля», на відміну від російського законодавства, в якому передбачено право на «сприятливе навколишнє природне середовище». Стосовно «довкілля», то ним можна вважати законодавчо визначене «середовище життєдіяльності людини – сукупність об'єктів, явищ і факторів навколишнього середовища (природного і штучно створеного), що безпосередньо оточують людину і визначають умови її проживання, харчування, праці, відпочинку, навчання, виховання тощо» (ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»). Тобто,

довкіллям можна вважати природне, виробниче, побутове, навчальне та інше середовище життєдіяльності людини.

Фактори ж середовища життєдіяльності – це будь-які біологічні (вірусні, пріонні, бактеріальні, паразитарні, генетично модифіковані організми, продукти біотехнології тощо), хімічні (органічні і неорганічні, природні та синтетичні), фізичні (шум, вібрація, ультразвук, інфразвук, теплове, іонізуюче, неіонізуюче та інші види випромінювання), соціальні (харчування, водопостачання, умови побуту, праці, відпочинку, навчання, виховання тощо) та інші фактори, що впливають або можуть впливати на здоров'я людини чи на здоров'я майбутніх поколінь (ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»). А отже, шкідливий вплив на здоров'я людини – це вплив факторів середовища життєдіяльності, що створює загрозу здоров'ю, життю або працездатності людини чи здоров'ю майбутніх поколінь (ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»).

Визначення ж змісту поняття «безпечне» має суттєве значення для реалізації і захисту суб'єктивного права на екологічну безпеку. Так, у статті 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» дається визначення поняття «безпечні умови для людини» під яким розуміється стан середовища життєдіяльності, при якому відсутня небезпека шкідливого впливу його факторів на людину. Отже, вітчизняне законодавство передбачає необхідність створення безпечних умов життєдіяльності, тобто створення таких ситуацій, за яких відсутні будь-які види (біологічних, хімічних, фізичних та інших) небезпек.

Натомість, сприятливі умови життєдіяльності людини – це стан середовища життєдіяльності, при якому відсутній будь-який шкідливий вплив його факторів на здоров'я людини і є можливості для забезпечення нормальних і відновлення порушених функцій організму (ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»).

Отже, для сучасних можливостей України як держави, законодавством можуть гарантуватися лише безпечні умови життєдіяльності людини. Тому безпечним доцільно визначити такий стан середовища життєдіяльності, який не впливає негативно на здоров'я людини і процеси функціонування живих організмів, в якому наявні хімічні, фізичні, біологічні та інші фактори не порушують природного балансу зв'язку людини і довкілля, не перевищують встановлені законодавством норми безпеки.

Ознаки «безпечного для життя і здоров'я навколишнього природного середовища» у різних його значеннях найбільш детально 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 життєзабезпечувальних фізіологічних і духовних

потреб; д) право на охорону життя і здоров'я від несприятливих природних умов і природно-антропогенних факторів.

Слід віддати належне науковим поглядам В.І. Андрейцева, який першим на теренах незалежної України комплексно дослідив поняття «екологічна безпека» та на його основі обґрунтував необхідність виокремлення комплексної галузі екологічного права – права екологічної безпеки.

Водночас, його погляди на цю сферу перетерпіли певну еволюцію. Так, спершу цей вчений розглядав питання правового забезпечення екологічної безпеки та включав їх до Загальної частини екологічного права. Власне правове забезпечення екологічної безпеки В.І. Андрейцев пропонував розглядати через механізм такого забезпечення та визначав його як сукупність державно-правових засобів, спрямованих на регулювання діяльності, спроможної посилювати рівень екологічної безпеки, попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для населення і природних систем, локалізацію проявів екологічної небезпеки.

Пізніше, В.І. Андрейцев розглядає право екологічної безпеки як систему правових норм та інших засобів, які спрямовані на створення правових умов для реалізації суб'єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та захист його в разі порушення, а також регулювання відносин щодо здійснення екологічно небезпечної діяльності з метою запобігання погіршення екологічної обстановки, виникнення небезпеки для природних систем, населення, інтересів держави і юридичних осіб та здійснення системи заходів у разі виникнення екологічної небезпеки щодо ліквідації небезпечних наслідків, визначення режиму використання екологічно небезпечних територій і об'єктів, встановлення особливого статусу осіб, що постраждали від негативних наслідків природної стихії чи техногенного впливу, досягнення режиму безпечного існування населення і стану довкілля на місцевому, регіональному і транснаціональному рівнях. Іншими словами, право екологічної безпеки розглядається вже у значенні комплексної галузі права.

При цьому доцільно брати до уваги його думку, що саму екологічну безпеку (як стан довкілля) слід розглядати з позиції фізико-біологічного, технологічного, економічного, соціального та державно-правового підходів. Відповідно до державно-правового підходу, екологічна безпека, з одного боку, є системою спеціальних юридичних заходів, спрямованих на захист життєво важливих інтересів людини від небезпечного впливу навколишнього природного середовища, а з іншого – системою законодавчого та підзаконного правового забезпечення регулювання екологічно небезпечних видів діяльності, режиму використання природних ресурсів, охорони природного середовища, безпечного для життя і здоров'я людей, в основі яких закладено екологічний ризик.

Це дозволило В.І. Андрейцеву в методологічному плані та практичному застосуванні чітко відмежувати відповідний тип правовідносин в галузі екологічної безпеки (антропоохоронний), що ґрунтуються виключно на екологічному ризику, від природоресурсних та природоохоронних правовідносин, притаманних екологічному праву.

В той-же час, під впливом збільшення техногенних та природних катаклізмів у світі, а також сучасних тенденцій розвитку вітчизняного екологічного законодавства, ряд вчених прийшли до висновку про необхідність зміни гуманістичного (антропоцентричного) напрямку, як основи сучасного екологічного права на екоцентричний, в основі якого є охорона всього живого на планеті (Г.І. Балюк, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева).

На підставі вищенаведеного можна констатувати, що «екологічна безпека» категорія соціальна, притаманна людському суспільству, формується в межах суспільних відносин. Вона має певні правові форми неправового характеру хоча і належить до явищ.

Зазначена категорія характеризується:

по-перше, як вічна цінність людського суспільства, що ґрунтується на певній системі гарантій екологічної безпеки співіснування природи і людини;

по-друге, при забезпеченні екологічної безпеки враховуються закони природи, за якими розвиваються екологічні об'єкти;

по-третє, екологічна безпека забезпечується під контролем держави, яка утворює цілу систему спеціально уповноважених органів державної влади і місцевого самоврядування;

по-четверте, виступає основним принципом екологічного права;

по-п'яте, є складовою міжнародної екологічної безпеки.

В основу забезпечення екологічної безпеки покладено:

- захист людини і навколишнього природного середовища від шкідливого техногенного та природного впливу небезпечних факторів;

- збереження здоров'я людей і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку;

- баланс розвитку екосистем;

- діяльність по захисту життєво важливих екологічних інтересів і т. ін.

## **18.2. Правовідносини у сфері забезпечення екологічної безпеки**

За своїм характером правовідносини екологічної безпеки є *регулятивними*, оскільки головною метою їх виникнення, реалізації і припинення є виконання закріпленого у законодавстві обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку, суб'єктів господарювання (юридичних та фізичних осіб), діяльність яких пов'язана із джерелами та об'єктами потенційної або підвищеної екологічної небезпеки раціонально використовувати природні ресурси, запобігати аваріям і катастрофам, забезпечувати готовність до локалізації та ліквідації їх наслідків, попереджати заподіювання шкоди довкіллю, життю і здоров'ю громадян шляхом здійснення низки державно-правових, організаційних, техніко-технологічних, економічних та інших заходів (проведення різних видів експертиз, постановка об'єктів та джерел екологічної небезпеки на державний облік та включення відомостей щодо них до державних реєстрів, доведення до широкого загалу заінтересованих осіб відомостей про дані, що включаються до декларацій безпеки об'єктів підвищеної небезпеки, здійснення

в майбутньому щодо цих об'єктів контролю за додержанням умов, визначених у дозвільних документах, та інше).

Водночас, такі відносини носять і *охоронювальний* характер, оскільки спрямовані на охорону та захист навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людини від небезпечних впливів господарської діяльності, на забезпечення попередження настання надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, відшкодування шкоди, заподіяної порушенням вимог екологічного законодавства. З цією метою держава, як гарант забезпечення екологічної безпеки (ст. 16 Конституції України), зобов'язала у відповідних нормах законодавства суб'єктів господарювання, які здійснюють екологічно небезпечні види діяльності, здійснювати комплекс заходів з цією метою, зокрема: ліцензувати свою діяльність, сертифікувати продукцію відповідно до екологічних вимог, декларувати з метою дотримання вимог екологічної безпеки наявні об'єкти підвищеної екологічної небезпеки і т. ін. В межах охоронних правовідносин реалізуються питання відповідальності суб'єктів господарювання за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків у сфері здійснення екологічно небезпечної діяльності в контексті позитивної та ретроспективної юридичної відповідальності.

За рівнем індивідуалізації правового положення суб'єктів, правовідносини у сфері забезпечення екологічної безпеки можуть мати *абсолютний* характер, адже в їх межах забезпечується реалізація невід'ємного, природного, непорушного права громадян – права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування заподіяної порушенням цього права шкоди (ст. 50 Конституції України).

Відносини у сфері забезпечення екологічної безпеки, як різновид еколого-процесуальних відносин, мають і *відносний* характер, оскільки виникають між конкретними уповноваженими і зобов'язаними особами з метою набуття права на здійснення господарської діяльності, обтяженої екологічним ризиком. З таких міркувань доцільно визначитись з підставами їх виникнення.

Особливістю поєднання регулятивного і охоронного права є ситуація, коли поряд з першим останнє розглядається у якості юридичної відповідальності. Для права екологічної безпеки це характерно тим, що більшість його норм носять обов'язковий, зобов'язальний характер, а правовідносини у сфері забезпечення екологічної безпеки характеризуються як регулятивністю, так і імперативністю та є за своєю суттю відносинами із суспільного управління екологічною безпекою, екологічним ризиком. Право екологічної безпеки містить такі норми, які визначають специфічний вид соціальної відповідальності – позитивну відповідальність суспільства, держави, окремої особи, у межах якої реалізуються: зобов'язання держави забезпечувати екологічну безпеку (ст. 16 Конституції України); встановлені законодавством обов'язки природокористувачів, інших суб'єктів, особливо тих, які здійснюють екологічно небезпечні види діяльності, виконувати вимоги, правила, або ж дотримуватися умов стандартів, нормативів, дозволів, ліцензій тощо. Особливо здійснення таких обов'язків пов'язане з реалізацією міжнародно-правових принципів «забруднювач та користувач платить повну ціну», «невідворотність



юридичної відповідальності за шкоду, завдану довкіллю», «володілець джерела підвищеної небезпеки несе відповідальність без вини».

Водночас слід взяти до уваги, що право екологічної безпеки фактично позбавлене власних засобів юридичної відповідальності, а отже охоронні відносини, які складаються при застосуванні санкцій за порушення вимог екологічної безпеки, що втілені у матеріальних та процесуальних нормах цієї галузі та в різноманітних техніко-юридичних документах (стандартах, нормативах, вимогах екологічної безпеки), формально належать до сфери регулятивного впливу інших галузей права. Тому вважаємо, що більшість норм права екологічної безпеки має характер засобів гарантування безпечного стану довкілля та суб'єктивного права на екологічну безпеку. Такі засоби визначаються нормами конституційного, цивільного, господарського, адміністративного, фінансового та іншого галузевого права і законодавства. Саме із цих мотивів такі норми пропонується об'єднувати у інтегровану правову спільність – в комплексну галузь, в право екологічної безпеки, для розмежування якої від інших галузей має стати її предмет та об'єкти правового регулювання.

Проте охорона правом відповідних явищ об'єктивної дійсності – чи то певного стану суспільних відносин, чи окремих матеріальних об'єктів, може відбуватися і в межах регулятивних правовідносин. Це означає залучення таких явищ до так званої правової реальності, у межах якої здійснюється: опосередкування в праві відповідного правового режиму господарської та іншої діяльності, здатної, зокрема, негативно впливати на стан навколишнього природного середовища (на екологічну безпеку); визнання певних соціальних цінностей та благ у праві шляхом констатації їх наявності та пріоритетності у якості об'єктів права, у нашому випадку це природа, життя і здоров'я людини в безпечному навколишньому природному середовищі; встановлення суспільного інтересу забезпечувати охорону і захист таких цінностей у якості завдань правового регулювання в певній сфері суспільних відносин, ранжування таких завдань, що об'єктивується у нормах-деклараціях, в нормах-принципах, в нормах-заборонах. Все це є вагомою передумовою, основою подальшої охорони таких об'єктів диференційованими правовими засобами, в тому числі інструментами охоронних галузей права.

Отож, *об'єктами* права екологічної безпеки мають вважатися визначені Конституцією України найвищі соціальні цінності – навколишнє природне середовище як певна інтегрована спільність та найвище соціальне благо, а також життя та здоров'я громадян, їх права і свободи, законні інтереси та власне сама екологічна безпека. При цьому важливим для науки права екологічної безпеки є розуміння навколишнього природного середовища як єдиного, до певної міри абстрактного об'єкта, що звичайно не виключає його подільності на окремі природні об'єкти, однак з усіма зв'язками між ними. Дійсно, у правовідносинах із охорони природних об'єктів, їх використання та відтворення, об'єктами виступатимуть конкретні території, земельні ділянки, лісові масиви, частини природних об'єктів, залучені у господарський обіг. Але для досягнення мети регуляторного впливу норм права екологічної безпеки природні об'єкти мають розглядатися не як носії того чи іншого природного

ресурсу (тобто з точки зору їх економічного, народногосподарського значення), а саме як елементи довкілля у його діалектичному зв'язку із людиною, де, з одного боку, є її життя та здоров'я, а з іншого, – є вольові її дії по відношенню до довкілля (як іманентно належні людській істоті явища), які і виступають певними «точками дотику» людини та навколишнього природного середовища, а отже дестинаторами впливу норм права екологічної безпеки на суспільні відносини.

З огляду на це, основне соціальне призначення права екологічної безпеки полягає у забезпеченні саме людиною, а також державою, всім суспільством такого стану навколишнього природного середовища, особливо під час здійснення різних видів господарської діяльності, які є джерелами хімічного, фізичного та біологічного впливу, при якому б задовольнялися потреби гармонійного співіснування всього живого на планеті, в тому числі й належна реалізація права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, яка цілком залежна від нього.

Таким чином, якщо у суспільстві наявне безпечне навколишнє природне середовище, життя та здоров'ю людини та всьому живому нічого не загрожує, отже вони є захищеними, а екологічна безпека досягнута. У разі ж, якщо навколишнє природне середовище несе загрозу, – життя та здоров'я потребують охорони засобами права екологічної безпеки. В цьому випадку, життя та здоров'я, а також навколишнє природне середовище набувають якостей змістовних характеристик екологічної безпеки як об'єкта права екологічної безпеки, і навпаки, екологічна безпека є основною гарантією та правовим засобом (оскільки розглядається у юридичному вимірі як стан довкілля, правовідносин, а отже певний правопорядок) охорони життя та здоров'я людини і всього живого на Землі.

Отже, основним *об'єктом* права екологічної безпеки є безпечний стан навколишнього природного середовища, від якого залежить і життя та здоров'я людини, а тому воно виступає основним публічним благом та найвищою соціальною цінністю, що зумовлює необхідність перегляду державної політики щодо нього на рівні Конституції України, а також чітко визначає місце права екологічної як підгалузі екологічного права.

В той-же час, поза сумнівом, людина залишається важливим об'єктом права екологічної безпеки, з її ціннісними характеристиками. Для цього доцільно враховувати сучасні підходи інших наук, зокрема філософії права, де розвивається цікавий науковий напрям – екософія права, як методологічне завдання формування екоправової культури. У контексті вчення В.І. Вернадського про ноосферу, підсумковим фактором еволюції соціуму пропонується визнати людину як цілісну екотворну особистість, становлення якої пов'язується з екологізацією її правосвідомості, духовним оновленням на основі отримання знань про гармонізацію соціальних відносин у цілому і правовідносин зокрема, де вирішальна роль належить фактору визнання індивідом законів Природи та відповідальності перед нею, як перед своєю колискою і годувальницею, джерелом власного життя. У цьому випадку має формуватись особистість як екологічна правова людина, вільна взяти на себе

відповідальність за своє життя, за майбутнє соціуму і природи. У зв'язку з цим підкреслюється, що історія людства дає підставу для розуміння того, що перетворення індивіда в цілісну правову особистість і ті знання, які він розвиває у напрямку екофобної раціоналістичності, дозволить йому сконцентрувати в необхідному обсязі інформацію для вирішення творчих завдань і забезпечити головну мету свого призначення – удосконалити себе як творця екогармонійного правового соціуму.

Визначення об'єктів права екологічної безпеки значною мірою впливає на окреслення кола *суб'єктів* правовідносин екологічної безпеки, тобто носіїв прав і обов'язків у цих відносинах. Так, основними суб'єктом законодавство визнає державу Україну, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, що наділені компетенцією по врегулюванню таких правовідносин, юридичних та фізичних осіб, а також громадськість.

Виступаючи суб'єктом міжнародного права, держава Україна має ряд обов'язків по міжнародним договорам і угодам у сфері забезпечення екологічної безпеки. У зв'язку з цим Україна зобов'язана забезпечити виконання своїх обов'язків у цій сфері. Саме на неї покладається обов'язок забезпечувати екологічну безпеку, підтримувати екологічну рівновагу на своїй території, подолати наслідки Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, зберегти генофонд Українського народу (ст. 16 Конституції України), шляхом виконання широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів (ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.).

Органи державної влади та місцевого самоврядування є суб'єктами правовідносин, як правило, у сфері управління по забезпеченню екологічної безпеки. Реалізацію такої правосуб'єктності розглядають як організаційно-правову форму забезпечення екологічної безпеки, під якою розуміють опосередковані правовим регулюванням і організаційно відособлені типи функціональної діяльності спеціально уповноважених державних структур, інших інституцій, спрямованих на здійснення організації координації, розпорядження, погодження, інформування, ліцензування, сертифікації, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій з метою забезпечення дотримання усіма юридичними і фізичними особами та державою вимог, норм і нормативів екологічної безпеки. Система та повноваження таких органів нами буде досліджена в наступних частинах цієї роботи.

Юридичні особи також виступають учасниками правовідносин із забезпечення екологічної безпеки. Саме їм адресовані вимоги законодавства про забезпечення екологічної безпеки в різних сферах господарювання. Наприклад, законодавством передбачено для них додержання екологічних вимог при використанні природних ресурсів, таких як: а) раціонального і економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій; б) здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища; в) здійснення заходів щодо

відтворення відновлюваних природних ресурсів; г) застосування біологічних, хімічних та інших методів поліпшення якості природних ресурсів, які забезпечують охорону навколишнього природного середовища і безпеку здоров'я населення; д) збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що підлягають особливій охороні; е) здійснення господарської та іншої діяльності без порушення екологічних прав інших осіб; є) здійснення заходів щодо збереження і невиснажливого використання біологічного різноманіття під час провадження діяльності, пов'язаної з поводженням з генетично модифікованими організмами. При використанні природних ресурсів має забезпечуватися виконання й інших вимог, встановлених цим Законом та іншим законодавством України (ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», далі Закон).

Так само такі суб'єкти мають додержуватися вимог екологічної безпеки при: розміщенні, проектуванні, будівництві, реконструкції, введенні в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів (ст. 51 Закону); застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 52 вказаного Закону); поводженні з біологічними речовинами та продуктами біотехнологій (ст. 53 цього ж Закону); здійсненні діяльності, яка є джерелом акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів та радіоактивного забруднення (ст. 54 вказаного Закону); поводженні з відходами (ст. 55 Закону); проектуванні, виробництві, експлуатації та обслуговуванні транспортних засобів (ст. 56 Закону); проведенні наукових досліджень, впровадженні відкриттів, винаходів, застосуванні нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем (ст. 57 Закону); використанні військових об'єктів та здійсненні військової діяльності (ст. 58 Закону); розміщенні і розвитку населених пунктів (ст. 59 Закону) тощо.

Суб'єктами правовідносин із забезпечення екологічної безпеки є також і громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які є носіями суб'єктивного права на екологічну безпеку (статті 50 Конституції України та 9, 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Саме ці суб'єкти виступають уповноваженими особами у правовідносинах екологічної безпеки, які для захисту свого права на безпечне для життя і здоров'я довкілля можуть об'єднуватися в громадські об'єднання у відповідності до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. Проте, не слід забувати, що будь-яке суб'єктивне право не існує само по собі, йому завжди кореспондує відповідний обов'язок. Таким обов'язком є не заподіяння шкоди природі та відшкодування завданих їй збитків (ст. 66 Конституції України), берегти природу, здійснення діяльності з додержанням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів, компенсація шкоди, заподіяної забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище (ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Ці правові положення нівелюють так звану гуманістичну спрямованість екологічного права, навпаки, надають йому зобов'язального характеру, коли обов'язок оберігати природу як найвищу

соціальну цінність, забезпечувати екологічну безпеку стає всезагальним, стосується невизначеного кола осіб, незалежно від його правового статусу: чи це громадянин, чи це посадова або службова особа.

Діяльність фізичних та юридичних осіб, що завдає шкоди навколишньому природному середовищу, може бути припинена за рішенням суду (ч. 3 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). А отже, правовий статус суб'єктів правовідносин екологічної безпеки значною мірою впливає на предмет права екологічної безпеки, яким доцільно визначити сукупність врегульованих нормами екологічного та інших галузей права суспільних відносин, що спрямовані на здійснення заходів попередження та усунення загроз для навколишнього природного середовища (довкілля, Природи), життя та здоров'я людини від небезпечного впливу техногенних та природних чинників.

Система законодавчо визначених прав і обов'язків суб'єктів складають зміст правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки та розкривають їх статику, у той час, коли реальна поведінка учасників таких правовідносин не завжди відповідає моделі поведінки, передбаченої законом. У цьому випадку співвідношення реальної поведінки та «норми» розкривається через динаміку правовідносин, тобто в процесі виникнення, розвитку, зміни та припинення таких правовідносин.

Загально визнано у теорії права та в багатьох правових дисциплінах, що умовами та **підставами виникнення, зміни чи припинення** тих чи інших правовідносин виступають відповідні юридичні факти та юридичні склади, тобто обставини, з якими законодавство пов'язує виникнення для їхніх учасників певних прав та обов'язків, інших юридичних наслідків.

Об'єктивною умовою виникнення правовідносин із забезпечення екологічної безпеки доцільно визнати правові норми: ст. 16, 50 Конституції України; ст. 9, 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ін. У той-же час, гарантування державою екологічної безпеки є лише однією з умов виникнення правовідносин із забезпечення екологічної безпеки.

В науці екологічного права вважається, що основним юридичним фактом виникнення правовідносин із забезпечення екологічної безпеки є присутність у господарській діяльності людини екологічного ризику, як усвідомленої можливості небезпеки.

З юридичного факту починається життя норми права, яка реалізується у правовідносинах, перевіряється її реальність, дієвість. Нормативно-правовим порядком визначається, які речовини та їх суміші є ризикованими, і такі їх фізико-хімічні властивості стають вже не просто природною, об'єктивною закономірністю, а встановлюються певні нормативно ініційовані приписи у галузі поводження, використання таких речовин, встановлюють вимоги до поведінки суб'єктів, які здійснюють чи планують здійснювати діяльність, пов'язану із використанням таких речовин, і таким чином екологічний ризик як юридичний факт, підстава виникнення правовідносин стає підґрунтям для «прив'язки» загальної абстрактної норми до конкретного випадку.

Специфічність феномену екологічного ризику полягає і в тому, що останній не тільки породжує виникнення правовідносин, але й сам є породженням правовідносин екологічної безпеки. Пов'язаність екологічного ризику із материнським поняттям екологічної безпеки детермінує генетичний зв'язок правовідносин екологічного ризику із правовідносинами екологічної безпеки, перші з яких є похідними від останніх.

Правовідносини екологічної безпеки виступають у якості передумови виникнення правовідносин, що виникають з екологічного ризику, та об'єктивно функціонують як зв'язок причини та наслідку. Їх взаємообумовленість та взаємозалежність слугує підґрунтям для кваліфікації правовідносин екологічного ризику.

Екологічний ризик у правовідносинах екологічної безпеки виступає як підстава їх виникнення, зміни або припинення, адже саме наявність екологічного ризику у діяльності суб'єктів господарювання перетворює їх діяльність на екологічно небезпечну, таким чином зумовлюючи виникнення правовідносин щодо забезпечення екологічної безпеки. При цьому екологічний ризик виступає об'єктом еколого-експертних правовідносин, правовідносин із екологічного декларування об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, правовідносин екологічного страхування; екологічний ризик впливає на здійснення упереджувальних, профілактичних заходів забезпечення екологічної безпеки, заходів, спрямованих на зниження ступеня ризику, а також на розміри екологічних платежів; екологічний ризик визначає і такий особливий об'єкт правовідносин як зони та території, що зазнали забруднення. Екологічний ризик існує на усіх етапах існування правовідносин екологічної безпеки, впливаючи, в тому числі, і на об'єкт зазначених правовідносин, що проявляється у визначенні правового статусу осіб, що постраждали від екологічних катастроф і т. ін.

Основними юридичними критеріями, за допомогою яких визначаються присутність або відсутність екологічного ризику в господарській діяльності, його рівень і т. ін. є *екологічні нормативи*, які ще називають одним із головних елементів управління екологічною безпекою, тобто тими юридичними засобами, за допомогою яких й перевіряються межі впливу будь-яких факторів на довкілля.

До нормативів якості довкілля, на сьогодні, належать: нормативи гранично допустимих концентрацій хімічних речовин у довкіллі (ГДК), нормативи гранично допустимих рівнів фізичного та іншого впливу (ГДР) та нормативи гранично допустимого вмісту хімічних речовин у продуктах харчування (ГДВ). Перевищення цих нормативів і буде порушенням права на безпечне довкілля. З цієї причини в технічній науці введено ще одне поняття – гігієнічне (екологобезпечне) нормування, що визначається як максимально допустиме навантаження на довкілля (далі – МДН).

МДН – це максимальна інтенсивність дії всієї сукупності факторів навколишнього природного середовища, яка не виявляє прямого чи побічного шкідливого впливу на організм людини та її нащадків і не погіршує санітарних умов життя. МДН і є тим нормативом, який відображає всю складність

взаємодії живого організму і середовища його існування, і є критерієм якості навколишнього середовища. Інші нормативи, такі як ГДК, ГДВ і ГДР, дозволяють визначити рівні впливу лише окремих факторів навколишнього природного середовища, а також розробити заходи, спрямовані на оздоровлення лише певних об'єктів середовища (наприклад, зниження рівнів певних хімічних факторів на землю, фізичних факторів на атмосферне повітря, біологічних факторів на тваринний і рослинний світ).

Однак, в даному випадку природоохоронну функцію в основному виконують санітарні норми, які за своєю суттю не можуть повною мірою забезпечити охорону довкілля. Фактична відсутність екологічних нормативів і регламентів, досить нечітке уявлення про те, де і якою мірою вже перевищено допустимий рівень впливу на довкілля, неопрацьованість єдиних еколого-економічних критеріїв господарської діяльності призводять до реалізації екологічно небезпечних і витратних проектів.

В спеціальній літературі зазначається, що: «Принцип «захищена людина – захищене навколишнє природне середовище» є неправильним, адже людина не є самим чутливим компонентом біосфери. Оптимальні умови життя людини (температура – 20-25 °С, відносна вологість повітря – 50-70 відн. % тощо) значно відрізняються від оптимальних умов розвитку більшості тварин і рослин, тому при встановленні екологічних нормативів слід враховувати вимоги природного середовища».

Вважається, що при всій цінності досвіду організації санітарно-гігієнічного нормування, особливість екосистем така, що вимагає опрацювання самостійної теорії і методики регламентації антропогенних навантажень на природні комплекси. Утворення державної системи екологічного нормування має стати «наріжним каменем» екологічної безпеки України. Нормативи гранично допустимих концентрацій шкідливих сполук, які забруднюють атмосферу, воду, ґрунт повинні встановлюватися для оцінки стану навколишнього природного середовища та гарантії екологічної безпеки громадян України. Нова система природоохоронних нормативів і правил повинна передбачити досягнення конкретних природоохоронних результатів, а не створення засобів природоохоронного призначення. Природоохоронним результатом такого підходу буде «розумне» навантаження на довкілля з дотриманням екологічних нормативів відповідного рівня, що визначають умови безпечного життя людини.

Традиційно в нормативно-правових актах передбачена конкретна юридична відповідальність за перевищення нормативів гранично допустимих викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин. Однак, при застосуванні такої відповідальності кожного разу слід встановлювати причинно-наслідковий зв'язок перевищення цих показників і шкоди, яка при цьому виникає. Нормативи гранично допустимих викидів (скидів) забруднюючих речовин – це величина, що відображає граничну кількість забруднюючих речовин, які дозволяється скидати в навколишнє середовище в одиницю часу з даного джерела викидів (скидів), а отже – рівень присутнього екологічного ризику. 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 чи джерелом. Власник цього об'єкту чи джерела і є 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 їх складники чи їх поєднання заподіюється шкода 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 та перевірка екологічних нормативів – справа біологів, фізиків, хіміків, екологів і інших спеціалістів-експертів. Традиційно це досить тривалий і складний процес, який вимагає великого обсягу наукових даних і практичних затрат, але це поки що єдиний шлях визначення меж дозволеної впливу будь-якої діяльності на природу.

Отже, *предметом права екологічної безпеки* є сукупність якісно однорідних суспільних відносин, які обтяжені екологічним ризиком та спрямовані на попередження виникнення небезпеки для навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людини від впливу техногенних та природних факторів.

### **18.3. Механізм правового забезпечення екологічної безпеки**

Механізм правового регулювання - це система юридичних засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права.

Цей механізм дозволяє:

- забезпечити комплексний вплив різних засобів на суспільні відносини, поведінку людей;
- показати динаміку права, механізм його реального функціонування;
- виявити специфічні функції і регулятивні можливості кожного з явищ правової дійсності, їх зв'язок з іншими правовими явищами і процесами.



Мета механізму правового регулювання - забезпечити безперешкодний рух інтересів суб'єктів до цінностей, шляхом визначення різних за своєю природою і функціями юридичних засобів, що дозволяють досягати такої мети.

Потреба в різних юридичних засобах, що діють в механізмі правового регулювання, визначається різним характером руху інтересів суб'єктів до цінностей, наявністю численних перешкод, які стоять на цьому шляху.

Елементами механізму правового регулювання є відправні, реально функціонуючі фрагменти правової системи, що відображають основні етапи впливу права на суспільні відносини. Розрізняють: етап регламентації відносин; етап виникнення індивідуальних прав і обов'язків; етап реалізації прав і обов'язків. На кожному з етапів в якості системоутворюючих центрів, що визначають основний зміст етапу, виділяються основні елементи механізму правового регулювання. Навколо них у якості своєрідних підсистем групуються всі інші юридичні явища і процеси, що утворюють допоміжні елементи механізму правового регулювання (правосвідомість, правова культура, юридична техніка та ін.).

Можна виділити наступні елементи механізму правового регулювання:

- норма права (у ній встановлюється модель задоволення інтересів);
- юридичний факт або фактичний склад з таким вирішальним фактом, як організаційно - виконавчий правозастосовний акт;
- правовідносини (нормативні вимоги тут конкретизуються для відповідних суб'єктів);
- акти реалізації прав і обов'язків (дії суб'єктів у формі дотримання, виконання і використання);
- охоронний правозастосовний акт (вживається у разі правопорушення).

В еколого-правовому значенні «механізм правового регулювання екологічної безпеки» може розглядатися як здійснюваний за допомогою норм екологічного права та законодавства юридичний вплив правовими засобами на суспільні відносини, об'єктами охорони яких виступають навколишнє природне середовище та життя і здоров'я людей, гарантування при цьому реалізації конституційного права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України), а також конституційного обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку (ст. 16 Конституції України). Екологічна безпека визначається як такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів (ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року).

Не даремно в еколого-правовій літературі порушується питання формування механізму правового забезпечення екологічної безпеки, який спрямований на регулювання діяльності (в тому числі держави), спроможної посилювати рівень екологічної безпеки, попереджати погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для населення і природних систем,

локалізацію проявів екологічної небезпеки. Сама система заходів правового забезпечення розглядається тут як правова організація забезпечення екологічної безпеки, в якій відбиваються принципи, ознаки та особливості організаційно-структурних і правових засад забезпечення екологічної безпеки, дотримання вимог законодавства у цій сфері.

Значною мірою належна організація та ефективне функціонування забезпечення екологічної безпеки в будь-якій сфері залежать від рівня відповідного правового регулювання усїєї сукупності відносин, що виникають у її межах. Саме за допомогою злагодженої взаємодії усїх складових частин механізму правового регулювання (юридичні норми, правовідносини, конкретні дії щодо реалізації прав, обов'язків, а також гарантій – засобів - їх забезпечення), можливо досягти найефективнішого виконання певних завдань і функцій, які стоять перед державою та перед конкретними суб'єктами господарювання у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Реалізацію такої правосуб'єктності розглядають як організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки, під якими розуміють опосередковані правовим регулюванням і організаційно відособлені типи функціональної діяльності спеціально уповноважених організаційних державних структур, інших інституцій, спрямованих на здійснення організації координації, розпорядження, погодження, інформування, ліцензування, сертифікації, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій і санкціонування з метою забезпечення дотримання усїма юридичними і фізичними особами, державою вимог, норм і нормативів екологічної безпеки.

Основними організаційно-правовими формами забезпечення екологічної безпеки при цьому виступають: 1) наявність узгоджених організаційно-правових структур із реалізації законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки, які взаємодіють та узгоджують свої дії, структур органів держави, наділених відповідними повноваженнями; 2) організаційно-функціональне забезпечення екологічної безпеки на стадії відвернення (профілактики) екологічного ризику та ліквідації його прояву як основних напрямів системної і поліфункціональної діяльності сукупності органів держави, скоординованої та спрямованої на забезпечення дотримання усїма можливими суб'єктами нормативно-правових вимог у цій сфері. При цьому слід враховувати, що правовий механізм включає як самі приписи правового регулювання, так і «приписи правового регулювання безпосередньої діяльності різноманітних організаційних інституцій та форм структурно-функціонального забезпечення сучасної системи екологічної безпеки. Тобто, правова організація забезпечення екологічної безпеки передбачає розкриття не тільки статичних елементів структури, але й їхню динаміку в процесі розвитку відповідно до функціональної діяльності організаційних структур у межах існуючої системи правового забезпечення екологічної безпеки».

Тому, з метою розкриття сутності механізму правового забезпечення екологічної безпеки, обов'язковим є дослідження системи державних органів (державних інституцій) та державно-правових засобів, за допомогою яких він

реалізується, включаючи організаційно-структурні, функціонально-правові, економіко-правові засоби забезпечення екологічної безпеки.

Враховуючи таке, під **механізмом правового забезпечення екологічної безпеки** слід розуміти сукупність державно-правових засобів, спрямованих на регулювання діяльності, спроможної посилювати рівень екологічної безпеки, попередження погіршень екологічної обстановки та виникнення небезпеки для населення та природних систем, локалізацію проявів екологічної небезпеки.

**Організаційно-правове** забезпечення екологічної безпеки у широкому значенні охоплює собою систему та діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування і громадських організацій щодо здійснення заходів охорони довкілля (дане розуміння управління знайшло своє закріплення в ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Воно перетинається із системою повноважень відповідних суб'єктів, визначених у темі «Правові засади екологічного управління», тому не будуть описуватись у цьому підрозділі.

Що стосується **функціонально-правових засобів** забезпечення екологічної безпеки то слід наголосити на наступному.

Екологічна безпека на території України забезпечується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. За своїм змістом державно-правові заходи не однорідні. В еколого-правовій літературі вони поділяються на кілька видів залежно від спрямованості дій: організаційно-превентивні, регулятивно-стимулюючі, розпорядчо-виконавчі, охоронно-відновлювальні та забезпечувальні. Вони утворюють своєрідний правовий механізм забезпечення екологічної безпеки, який слід розуміти як систему державно-правових засобів, спрямованих на регулювання діяльності, спроможної посилювати рівень екологічної безпеки, попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для населення і природних систем, локалізацію проявів екологічної небезпеки.

**Організаційно-превентивні заходи.** Вони спрямовані на виявлення екологічно небезпечних для навколишнього природного середовища та здоров'я людини територій, зон, об'єктів і видів діяльності, а також здійснення певних заходів для попередження виникнення екологічної небезпеки. До них належать: 1) обліково-установчі; 2) реєстраційні; 3) експертно-оцінювальні; 4) інформаційно-прогностичні. Крім цього, в Україні розвиваються екологічний аудит, екологічне страхування.

**Обліково-установчі заходи** передбачають виявлення, інвентаризацію, паспортизацію та декларування безпеки об'єктів потенційної та підвищеної небезпеки, класифікацію небезпечних зон, об'єктів, територій і джерел.

**Реєстраційні заходи** включають паспортизацію екологічно небезпечних об'єктів, сертифікацію, підтвердження відповідності, ліцензування, реєстрацію екологічно небезпечних джерел тощо.

Третю групу організаційно-превентивних заходів забезпечення екологічної безпеки становлять **експертно-оцінювальні**. До них входять проведення екологічної та стратегічної екологічної оцінки об'єктів і комплексів, що

являють екологічну небезпеку для навколишнього природного середовища, життя та здоров'я населення.

Остання група - **інформаційно-прогностичні заходи**. До них належать прогнозування, планування, моніторинг, інформування та інші заходи, що розглядаються як функції управління в галузі екології.

**Регулятивно-стимулюючі заходи**. Вони являють собою систему юридичних норм і правил, спрямованих на регулювання відносин, забезпечення дотримання пріоритетів, нормативів, стандартів, лімітів та інших вимог у галузі екологічної безпеки. Згідно з приписами чинного законодавства розробляються: екологічні стандарти (ст. 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»); екологічні нормативи (ст. 33); екологічні ліміти; правила проектування та експлуатації небезпечних об'єктів, поводження з екологічно небезпечними речовинами та джерелами тощо.

Забезпечення виконання вимог у галузі екологічної безпеки гарантується певними стимулюючими заходами, які є складовою частиною економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного середовища. Так, підприємства, установи, організації та громадяни мають право на отримання податкових, кредитних та інших пільг при здійсненні ефективних заходів та виконанні вимог екологічної безпеки.

**Розпорядчо-виконавчі заходи**. Вони полягають у реалізації певних функцій у сфері забезпечення екологічної безпеки з боку спеціально уповноважених органів. Найбільш важливі положення в цій сфері закріплені в Конституції України, згідно з якою на виконавчі органи, включаючи Президента України, покладений обов'язок у здійсненні політики в галузі екологічної безпеки. Президент України зобов'язаний вживати заходів до забезпечення національної безпеки, в тому числі й екологічної, оскільки вона є її складовою частиною. Однією з основних у цій галузі є контрольна-наглядова функція державних органів, яка спрямована на догляд і перевірку дотримання підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог екологічного законодавства і застосування заходів попередження екологічних правопорушень.

**Охоронно-відновлювальні заходи**. Ці заходи спрямовані на локалізацію проявів екологічної небезпеки, здійснення ліквідаційних робіт, визначення правового режиму територій відповідно до рівня екологічного ризику, встановлення статусу осіб, які потерпіли від наслідків екологічної небезпеки. Вони передбачають встановлення, наприклад, правового режиму зон надзвичайної екологічної ситуації. Ліквідація надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру передбачає проведення комплексу заходів, які містять аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, що здійснюються в разі виникнення надзвичайної ситуації і спрямовані на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, локалізацію зон надзвичайної ситуації.

**Забезпечувальні заходи**. Вони спрямовані на попередження екологічних правопорушень в галузі забезпечення екологічної безпеки, захист права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та пов'язані з ним інші екологічні

права, а також застосування до винних осіб засобів державно-правового примусу в разі порушення вимог і норм екологічної безпеки.

Екологічне законодавство закріплює можливість судового захисту порушених прав громадян внаслідок недотримання вимог екологічної безпеки. Не виключається і самозахист, при якому дії повинні бути правомірними, відповідати змісту та характеру правопорушення, не суперечити вимогам закону. Зокрема, в судових органах розглядаються справи щодо захисту права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, справи про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог і правил екологічної безпеки, а також справи про відмову від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікацію відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення тощо.

#### **18.4. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій**

У випадку порушення вимог законодавства про екологічну безпеку та настанні на техногенних об'єктах аварій чи катастроф, або у випадку настання природних катаклізмів, на ураженій території встановлюється режим зони надзвичайної екологічної ситуації, що передбачено Кодексом цивільного захисту України, Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» та Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів, **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.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є:

- значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством;

- виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів;

- негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави;

- негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території;

- значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

Окремі місцевості проголошуються зоною надзвичайної екологічної ситуації в наступному порядку.

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.

В Указі Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації зазначаються, зокрема:

- обставини, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;

- обґрунтування необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;

- межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації;

- заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації;

- основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації;

- обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації;

- час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, і строк, на який ця територія оголошується такою зоною.

Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони.

Запровадження відповідного правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану та відшкодування нанесених збитків, запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізацію державних цільових програм громадських робіт.

Для забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що сталися в зоні надзвичайної екологічної ситуації, відповідно до законодавства **проводяться спеціальні спостереження за станом навколишнього природного середовища з метою:**

- визначення ступеня впливу небезпечних факторів, що спричинили виникнення і призвели до надзвичайної екологічної ситуації;
- короткострокового і довгострокового прогнозування негативних змін навколишнього природного середовища в зоні надзвичайної екологічної ситуації, а також на прилеглих до неї територіях.

В межах зон надзвичайних екологічних ситуацій може встановлюватися правовий режим надзвичайного стану та запроваджуватися, зокрема, такі заходи:

- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду;
- обмеження руху транспортних засобів та проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки в разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя і здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації;
- посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;
- 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 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-протиепідемічних заходів;
- запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності серед населення;
- проведення мобілізації ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, зміна режиму їх роботи та профілю виробничої діяльності в межах, необхідних для проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт;
- проведення необхідних робіт по наданню допомоги тваринам у разі їх захворювання, загрози їх загибелі;
- примусове відчуження об'єктів права приватної власності з обов'язковим наступним повним відшкодуванням їх вартості;
- виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації.

Крім того, рішенням про встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, з метою здійснення заходів для нормалізації

екологічного стану, можуть встановлюватися обмеження на здійснення певних видів діяльності шляхом встановлення тимчасової заборони на:

- будівництво та функціонування об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку;

- застосування в господарській та іншій діяльності особливо небезпечних речовин (хімічних, радіоактивних, токсичних, вибухових, окислювальних, горючих, біологічних агентів тощо), засобів захисту рослин, сукупність властивостей яких і/або особливості їх стану можуть погіршувати екологічну ситуацію в цій зоні;

- функціонування санаторно-курортних закладів;

- провадження будь-якої іншої діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку для людей, рослинного, тваринного світу та інших природних об'єктів.

Потерпілими від надзвичайної екологічної ситуації визнаються юридичні та фізичні особи, яким заподіяно шкоду внаслідок виникнення цієї ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків.

Особам, які постраждали від надзвичайної екологічної ситуації, відшкодовується заподіяна матеріальна шкода та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановлених законом.

Відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайної екологічної ситуації, та громадянам, залученим до виконання заходів з ліквідації її наслідків, здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, передбачених на зазначені цілі, резервного фонду Кабінету Міністрів України, а також інших, не заборонених законом, джерел.

Громадянам, залученим до виконання заходів у зоні надзвичайної екологічної ситуації, у тому числі аварійно-рятувальних робіт, у спеціальних випадках, гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства.

Юридичні і фізичні особи, винні в порушенні правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації, несуть кримінальну і цивільно-правову (майнову) відповідальність відповідно до діючого законодавства.

## **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Охарактеризуйте передумови виникнення правової категорії «екологічна безпека».

2. Визначити етапи становлення поняття «екологічна безпека».

3. Назвіть правові документи, якими вперше був введений в юридичний обіг термін «екологічна безпека».

4. Розкрийте існуючі наукові підходи до визначення поняття «екологічна безпека».

5. Назвіть особливості правовідносин із забезпечення екологічної безпеки.

6. Визначіть місце права екологічної безпеки в системі екологічного права.

7. Назвіть основні критерії екологічної безпеки.

8. Розкрийте особливості екологічного ризику як системоутворюючого чинника права екологічної безпеки.



9. Проведіть співвідношення понять «екологічний ризик», «екологічна небезпека», «джерело екологічної небезпеки» та «об'єкт екологічної небезпеки».

10. Визначіть право екологічної безпеки як науку та навчальну дисципліну.

11. Назвіть підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин із забезпечення екологічної безпеки.

12. Розкрийте поняття та види принципів права екологічної безпеки.

### **Рекомендована література:**

Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. Київ: Знання-Прес, 2002. 331 с.

Краснова Ю.А. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: Монографія. Київ: Алерта, 2013. 304 с.

Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки України: теоретичні аспекти: Монографія. Київ: НУБіП України, 2017. 589 с.

Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки: навчальний посібник. К.: ЦП «Компринт», 2019. 238 с.

Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: навч. посіб. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.Л. Бредіхіна та ін. Харків: Право, 2012. 296 с.

# СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА

## Розділ 19.

### Міжнародне екологічне право

19.1. Поняття міжнародного екологічного права

19.2. Основні етапи становлення та розвитку міжнародного екологічного права

19.3. Поняття та види принципів міжнародного екологічного права

19.4. Поняття та види джерел міжнародного екологічного права

19.5. Інституційна система екологічного управління на міжнародному рівні

#### 19.1. Поняття міжнародного екологічного права

Вперше ідеї про необхідність міжнародного співробітництва у сфері охорони навколишнього середовища прозвучала у 1913 р. на 1 Природоохоронній міжнародній конференції (м. Берн), проте реально ці ідеї почали втілюватися у життя лише в другій половині ХХ ст.

Міжнародні відносини з приводу охорони навколишнього середовища складають предмет міжнародного екологічного права. Слід одразу зауважити, що сама назва «міжнародне екологічне право» підтримується не всіма авторами. У вітчизняній літературі частіше використовується терміни «міжнародне право охорони навколишнього середовища» або «міжнародне право навколишнього середовища». Змістовної різниці між цими поняттями практично не існує, хоча термін «міжнародне екологічне право» видається більш доцільним в силу його інтернаціонального застосування. Останнє означає, що поняття «екологія» має розглядатись не як розділ біологічної науки, що вивчає відносини живих організмів і утворених ними співтовариств між собою і навколишнім середовищем, тобто у вузькому значенні, а як соціальна категорія, що означає постійну взаємодію людства з матеріальним світом природи, що оточує його.

*Міжнародне екологічне право* – це сукупність принципів і норм міжнародного публічного права, що регулюють відносини у сфері охорони навколишнього середовища та раціонального використання його ресурсів.

Ці норми стосуються насамперед раціональної експлуатації людиною певних компонентів природного середовища: рослинного і тваринного світу, материкових екосистем, Світового океану, атмосфери Землі, космосу.

*Міжнародне екологічне право* – одна з найновіших галузей міжнародного права. Його поява була обумовлена науково-технічною революцією та її шкідливою побічною дією на середовище, яке оточує людину.

Міжнародне екологічне право є однією з наймолодших галузей міжнародного публічного права. Датою його зародження можна вважати проведення у 1972 р. Стокгольмської конференції ООН з навколишнього

середовища. За результатами цієї конференції було прийнято два основоположні документи – Стокгольмська декларація, яка визначила 26 принципів екологічно коректної поведінки держав, та Програма дій, на основі якої було розроблено Програму ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП).

Відзначалось, що шкідливий вплив життєдіяльності людини на навколишнє середовище розрізняється як за фізичною природою (хімічне забруднення, радіаційне забруднення, електромагнітні порушення і т. ін.), так і за об'єктом дії (грунт і водоймища, морське середовище, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ, космос).

Дія норм, що регулюють раціональне використання природних ресурсів, має спрямуватися на запобігання шкідливим наслідкам їх експлуатації і, по можливості, на збереження самого ресурсу. Це, врешті-решт має забезпечити сталий розвиток («sustainable development») людської цивілізації.

Науково-технічна революція зробила наш світ справді єдиним і взаємопов'язаним. Тому екологічні проблеми однієї держави або регіону мають прямий вплив і на інші держави та регіони, тобто є глобальними. А це передбачає об'єднані зусилля світової спільноти для їх вирішення на універсальному і регіональному рівні.

Значною подією у процесі становлення міжнародного екологічного права стало й проведення під егідою ЮНЕП Наради урядових експертів (Монтевідео, 1981 р.), на якій обговорювалися питання боротьби з транскордонними забрудненнями, компенсації екологічної шкоди тощо.

Багато політиків, учених, міжнародних організацій підкреслювали, що одним із компонентів системи загальної безпеки наприкінці ХХ ст. є екологічна безпека. Ця думка червоною ниткою проходила у Доповіді «Наше спільне майбутнє» (1987 р.) Всесвітньої комісії з навколишнього середовища і розвитку (Комісії Брундтланд).

Нинішній рівень природокористування й економічного розвитку вимагає їх гармонійного, збалансованого поєднання з метою збереження і відтворення природних ресурсів, підвищення якості навколишнього середовища та якості життя людей у цілому. Перед міжнародним співтовариством постала нагальна потреба зробити принцип екологічної безпеки одним із основних принципів міжнародного права.

У 1992 р. у Ріо-де-Жанейро (Бразилія) відбулася Конференція ООН з навколишнього середовища та розвитку. Це був грандіозний міжнародний захід. 179 держав взяли участь у Конференції, більше 100 делегацій очолювали вищі державні особи.

На Конференції було прийнято:

- Декларацію Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку, яку часто називають «Зеленим кодексом поведінки держав», що є логічним продовженням Стокгольмської декларації 1972 р. і закріплює нові принципи співробітництва держав у сфері охорони навколишнього середовища;
- програмний документ «Порядок денний на ХХІ століття»;
- спеціальну резолюцію про принципи збереження лісових екосистем світу;
- Конвенцію про охорону біологічного різноманіття;

- Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату.

Також Конференція Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища та розвитку 1992 р. висловила клопотання перед Міжнародною морською організацією про розгляд питання стосовно ухвалення належних правил скидання баластних вод, внаслідок чого була прийнята міжнародна Конвенція «Про контроль суднових баластних вод й осадів та управління ними» 2004 р.

Декларація Ріо на розвиток концепції Стокгольмської декларації 1972 р. зафіксувала низку нових важливих моментів міжнародного екологічного права. Зокрема, право на розвиток, який має відбуватися так, щоб адекватно задовольнялися потреби нинішнього і майбутніх поколінь.

Надії міжнародного співтовариства, пов'язані із закріпленням у документах Конференції в Ріо принципу екологічної безпеки як імперативної правової бази для плідної співпраці між трьома основними сегментами людської цивілізації - державною владою, бізнесом і громадськістю, не виправдалися. Проте порядок денний XXI ст. наполегливо вимагає ухвалення світовою спільнотою цього принципу. Оскільки зволікання в договірному закріпленні принципу екологічної безпеки може спричинити фатальні наслідки для всього людства.

На європейському континенті інтенсивне співробітництво розпочалося у 1993 р., коли відбулася Європейська конференція міністрів охорони навколишнього середовища (м. Люцерна, Швейцарія), на якій було прийнято Програму дій з охорони навколишнього середовища для Центральної та Східної Європи.

Аналогічного рівня конференція відбулася у Софії 1995 р., на якій схвалено Керівні принципи доступу до екологічної інформації та участі громадськості у прийнятті рішень у сфері навколишнього середовища. На основі цих Принципів у 1998 р. було прийнято однойменну Конвенцію, учасниками якої є 35 держав, в т.ч. і Україна.

Міжнародно-правова охорона навколишнього середовища являє собою сукупність цілеспрямованих дій суб'єктів міжнародного права, спрямованих на охорону природного середовища, забезпечення його раціонального використання з метою збереження сприятливої для життєдіяльності людства планетарної екосистеми.

Міжнародне співробітництво у галузі охорони навколишнього середовища здійснюється на глобальному (всесвітньому), регіональному (напр., європейському, панамериканському, тихоокеанському тощо) та локальному (напр., придунайському, карпатському, азово-чорноморському) рівнях.

Нині можна виокремити такі основні напрями міжнародно-правового регулювання в цій сфері міжнародних відносин:

- обмеження шкідливих впливів на навколишнє середовище;
- встановлення раціонального та екологічно доцільного режиму використання природних ресурсів;
- міжнародна охорона природних пам'ятників та резервацій;
- регулювання науково-технічного співробітництва держав у сфері охорони навколишнього середовища.

**Об'єктом міжнародного екологічного права** є природне середовище, що оточує людину природне середовище як комплексне матеріальне благо, що забезпечує створення на його основі похідних матеріальних і нематеріальних благ, нормальну життєдіяльність нинішнього і майбутніх поколінь.

Всі компоненти навколишнього середовища перебувають у взаємозв'язку і взаємозалежності та утворюють єдину систему. Разом з тим серед них виокремлюються такі, що мають підвищене значення в питаннях життєдіяльності окремих держав і людства в цілому. До них насамперед належать: материкові екосистеми, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, Світовий океан, навколотемний космічний простір. Названі компоненти містять основні природні ресурси, необхідні для людини.

Частина цих ресурсів перебуває під суверенітетом та юрисдикцією відповідних держав, інша частина є надбанням усього людства і перебуває у спільному користуванні міжнародного співтовариства (ресурси Антарктики, морського дна за межами національної юрисдикції, відкритого моря, космічного простору, включаючи небесні тіла).

У першому випадку у визначенні правового режиму використання і збереження ресурсів вирішальну вагу мають норми внутрішньодержавного права, на формування яких зазвичай впливає міжнародне право.

У другому випадку пріоритет належить нормам міжнародного права універсального і регіонального характеру. Згідно з ними на ресурси, що перебувають у спільному користуванні, не поширюється суверенітет жодної держави і вони не підлягають національному привласненню. Всі суб'єкти міжнародного права на основі принципу рівності володіють свободою доступу до них і можуть використовувати такі ресурси з урахуванням інтересів інших членів міжнародного співтовариства, а також норм міжнародного екологічного права.

**Предметом міжнародного екологічного права** є міждержавні та інші міжнародні відносини, пов'язані з природокористуванням, охороною навколишнього середовища, збереженням унікальних утворень природи, штучним відновленням сприятливого стану природного середовища, захистом від несприятливої дії стихії і т. ін. Іншими словами, це весь комплекс відносин у сфері взаємодії міжнародного співтовариства з навколишнім природним середовищем.

## **19.2. Основні етапи становлення та розвитку міжнародного екологічного права**

Різні епохи породжують різні міжнародно-правові норми, що регулюють міжнародні екологічні відносини, які в свою чергу тягнуть за собою нові погляди, трактування, наукові концепції. «Право, – констатував російський міжнародник М.А. Таубе, – не є що-небудь нерухоме, незмінне, невідомо звідки з'явилося: воно є одна з багатьох сторін або проявів нашого життя; воно росте і змінюється разом з нею; це свого роду живий організм, і зрозуміти його сучасний стан без його історії немислимо.

### *Періодизація становлення міжнародного екологічного права*

В зарубіжній (К.А. Бекашев, М.Н. Копилов, С.А. Мохаммад, А. Кісс, Д. Шелтон, Р. Аксельрод, С. Ван-Дівер, Д. Дауні) юридичній літературі вже робилися спроби представити міжнародне екологічне право в історичній ретроспективі. Для них усіх характерно умовний розподіл історії виникнення та розвитку міжнародного екологічного права на етапи (ери) залежно від переважаючих в той чи інший період часу тенденцій у вирішенні екологічних проблем. Існує повна одностайність щодо часових рамок першого і другого етапів історії міжнародного екологічного права (хоча А. Кісс і Д. Шелтон об'єднують їх в один період): з 1839 р. по 1948 р. і з 1948 р. по 1972 р. Відносно третього і четвертого етапів - з 1972 р. по 1991 р. і з 1991 року - по теперішній час - подібного одностайності не спостерігається. Наприклад, проф. К.А. Бекашев об'єднує їх в один – сучасний етап розвитку міжнародного екологічного права.

#### *Міжнародне екологічне право від Вікторіанської епохи до Міжнародного союзу охорони природи і природних ресурсів (1839-1948 р.р.)*

Першим міжнародним договором, що належать до регулювання міжнародних екологічних відносин, прийнято вважати двосторонню Конвенцію про лов устриць і рибальство біля берегів Великобританії та Франції від 2 серпня 1839 р. Конвенція встановлювала правила рибальства в протоці Ла-Манш і Північному морі. Відповідно до неї була утворена Змішана комісія, яка розробляла рекомендації про терміни промислу, райони лову. Біоресурсна проблематика отримала свій подальший розвиток в Конвенції між Великим Герцогством Баден та Швейцарією щодо промислу риби в Рейні 1869 р., в Конвенції між Італією і Швейцарією щодо промислу риби в прикордонних водах 1882 р. і в Договорі про регулювання лову лососів в басейні Рейну 1886 р. Трохи пізніше (в 1907 р.) була укладена Конвенція про рибальство у водах Дунаю і Прута. 6 травня 1882 р. Бельгією, Великобританією, Німеччиною, Данією, Нідерландами і Францією була підписана Конвенція про рибальство в Північному морі. Метою Конвенції було регулювання режиму рибальства в Північному морі за межами узгодженого між її учасниками трьохмильного межі територіальних вод. Конвенція стала одним з найбільш ранніх багатосторонніх міжнародних угод в галузі регулювання освоєння морських живих ресурсів.

До початку ХХ в. відноситься і перша спроба світового співтовариства на договірному рівні забезпечити захист природного середовища в умовах збройного конфлікту. Йдеться про п. «ж» ст. 23 Додатки до Гаазької конвенції про закони і звичай сухопутної війни 1907 р., відповідно до якого забороняється (крім випадків, встановлених особливими угодами) «винищувати або захоплювати ворожу власність, крім випадків, коли подібне винищення або захоплення настійно викликається військовою необхідністю». Зміст такої заборони стає очевидним, якщо врахувати, що в той час природне середовище і навколишнє середовище в цілому розглядалися через призму захисту права власності.

*Міжнародне екологічне право «достокгольмської ери»: від Міжнародного союзу охорони природи і природних ресурсів до Стокгольмської конференції з проблем навколишнього середовища людини (1948-1972 р.р.)*

Другий етап, який іноді ще називають «достокгольмською ерою», бере свій початок в 1948 р. Він характеризується, насамперед, зміцненням інституційної бази міжнародного природоохоронного співробітництва, що пов'язано головним чином із створенням ООН та її спеціалізованих установ, а також з утворенням цілого ряду міжнародних неурядових екологічних організацій, провідна роль серед яких належить заснованому в 1948 р. Міжнародному союзу охорони природи і природних ресурсів (МСОП).

*Міжнародне екологічне право «стокгольмської ери»: від Стокгольмської конференції з проблем навколишнього середовища людини до Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1972-1992 р.р.)*

Третій етап в історії розвитку міжнародного екологічного права, який може бути названий «стокгольмської ерою», бере свій початок в 1972 р, коли була проведена в Стокгольмі перша універсальна конференція ООН з проблем навколишнього середовища. Підсумком Стокгольмської конференції стало прийняття Декларації принципів і Плану дій. З 26 принципів Стокгольмської декларації наступні три мали найбільш загальне значення для всієї галузі міжнародного екологічного права: Принцип 21 (заборона транскордонного забруднення навколишнього середовища), Принцип 22 (відповідальність) і Принцип 24 (міжнародне співробітництво). Нарешті, важливим рішенням Конференції з'явилася рекомендація Генеральній Асамблеї ООН заснувати Програму ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) в якості допоміжного органу Генеральної Асамблеї ООН, покликаного координувати зусилля міжнародних організацій та держав у сфері міжнародного природоохорони і перевести їх на якісно новий рівень всієї системи ООН.

*Міжнародне екологічне право «енергетичної / кліматичної ери»*

До початку XXI ст. «Ера Ріо» підходить до заходу і їй на зміну приходить нова ера, яку в юридичній літературі іноді називають «енергетична / кліматична ера». Починається третя хвиля «екологізації» міжнародних відносин, яка була викликана, зокрема, тим, що темпи глобальної зміни клімату перевищили очікування і що в різних частинах світу наочно виявилось різноманітне і руйнівний вплив зміни клімату. Серйозність ситуації була підкреслена у впливовій доповіді Міжурядової групи експертів зі зміни клімату (МГЕЗК) у 2007 р.

В останні роки багато індустріально розвинених країн посилили свої спроби знизити емісію парникових газів для досягнення обмежень, про які вони домовилися в Кіотському протоколі 1997 р. Переговори про наступну фазі міжнародних зусиль для вирішення проблеми зміни клімату почалися в грудні 2007 р. на конференції на Балі, де була прийнята дорожня карта для подальших переговорів у напрямку нового договору про глобальну зміну клімату, який повинен був бути прийнятий в Копенгагені в грудні 2009 р. Протистояння

питань, поставленим глобальною зміною клімату, вимагає фундаментального переходу від викопного палива до поновлюваних джерел енергії і «зеленим» технологіям. Саме про необхідність такого реформування енергетичного сектору йшлося на Конференції сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату в Канкуні у 2010 р.

Подальший етап переговорів відбувся 28 листопада – 9 грудня 2011 р. в Дурбані (ПАР), на 17-й Конференції сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Найбільш важливе рішення Конференції стосувалося другого періоду зобов'язань зі скорочення викидів в рамках Кіотського протоколу, який розпочнеться в 2013 р., а закінчиться або в 2017 р., або в 2020 р.

Японія, Канада і Росія відмовилися приєднатися до другого періоду, але завдяки ЄС, острівним державам та групи найменш розвинених країн вдалося зберегти цей єдиний міжнародний договір, що містить конкретні зобов'язання різних держав щодо зниження викидів. Було вирішено, що нова всеосяжна угода про клімат враховує сучасні реалії. В результаті у 2015 році була прийнята Паризька угода до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, якою врегульовувались заходи зі зменшення викидів діоксиду вуглецю з 2020 року та яка замінила Кіотський протокол.

На відміну від Кіотського протоколу, Паризька кліматична угода передбачає, що зобов'язання зі скорочення шкідливих викидів в атмосферу беруть на себе всі держави, незалежно від ступеня їхнього економічного розвитку.

14 листопада 2021 р. у Глазго на Кліматичному саміті уклали нову угоду, спрямовану на запобігання небезпечній зміні клімату.

Угода вимагає більш термінового скорочення викидів і обіцяє більше грошей для країн, що розвиваються, щоб допомогти їм адаптуватися до кліматичних впливів. Вперше в історії вона містить чіткий план зі скорочення використання вугілля – викопного палива, яке продукує найбільше викидів парникових газів.

### **19.3. Поняття та види принципів міжнародного екологічного права**

В силу своєї універсальності і імперативності, основу регулювання міжнародних екологічних відносин становлять загальновизнані принципи сучасного міжнародного права. Всі галузеві (спеціальні) принципи міжнародного екологічного права повинні їм відповідати. Вони служать мірилом правомірності всіх норм міжнародного права, в тому числі і норм міжнародного екологічного права.

Сьогодні до числа таких *загальновизнаних* принципів прийнято відносити:

- суверенну рівність, повагу прав, властивих суверенітету;
- утримання від застосування сили або загрози силою;
- непорушність кордонів;
- територіальна цілісність держав;
- мирне вирішення міжнародних суперечок;
- невтручання у внутрішні справи держав;
- повагу прав людини та основних свобод;



- рівноправність і право народів розпоряджатися своєю долею;
- співробітництво між державами;
- сумлінне виконання зобов'язань з міжнародного права.

Дотримання фундаментальних загальноновизнаних принципів міжнародного права має основоположне значення для ефективного міжнародно-правового регулювання захисту навколишнього середовища. Роль і значення цих принципів ще більше зростає у зв'язку з проблемою перенесення забруднення за межі території однієї держави на великі відстані.

Поряд із загальними принципами в міжнародній правовій системі діють *спеціальні* принципи. Вони складають основу правового регулювання в окремих сферах суспільного життя та вперше були зафіксовані у Стокгольмській декларації з довілля від 16 червня 1972 р.

До таких принципів належать, зокрема:

- визнання права людини жити у сприятливому довіллі і обов'язку його охороняти (принцип 1);
- принцип суверенного права держав розробляти свої природні ресурси та відповідальності за завдання шкоди довіллю інших держав (принцип 21);
- принцип співробітництва у вирішенні екологічних проблем (принцип 24).

28.10.1982 р. Генеральною Асамблеєю ООН була прийнята Всесвітня хартія природи, якою також було закріплено ряд принципів, однак вони врегульовують переважно внутрішньодержавні відносини, а саме при використанні природних ресурсів, зокрема:

- принцип не виснаження природних ресурсів, тобто використання природних ресурсів повинно здійснюватися в мінімумі, необхідному для існування людини;
- біологічні ресурси мають використовуватись в межах їх природної здатності до самовідновлення;
- охорона ґрунтів має включати попередження опустелювання, збереження та охорону ґрунтів від шкідливого фізичного впливу, зменшення процесу деградації ґрунтів, які використовуються у сільському господарстві;
- принцип багаторазового та довготривалого використання водних ресурсів, в т.ч. з урахуванням їх здатності до постійного відновлення та рециркуляції;
- невідновлювальні природні ресурси або одноразового використання повинні використовуватись виключно в обмежених обсягах з урахуванням їх природних запасів;
- принцип, який визначає, що діяльність, яка здійснює шкідливий вплив на довілля має контролюватися і використовуватись оптимальні технології;
- необхідність забороняти здійснення діяльності, що може спричинити непоправну шкоду для довілля на людини;
- необхідність обмежувати діяльність, яка може нанести будь-яку екологічну шкоду.

Деякі принципи міжнародного екологічного права закріплювалися і в Європейській енергетичній хартії (6-11 грудня 1991 р.), яка передбачала

пріоритети щодо охорони довкілля та природних ресурсів у процесі використання різних джерел енергії і т. ін.

Принципи міжнародного екологічного права містяться також в Декларації Ріо, Йоганнесбурзькій декларації, Всесвітній стратегії охорони природи, Міжнародному пакті з навколишнього середовища та розвитку, які згодом знаходять своє відображення в універсальних або регіональних природоохоронних угодах, юридично обов'язкових актах міжнародних організацій, закріплюються в національному законодавстві, а деякі з них стають звичаєвими нормами міжнародного права, що підтверджується в рішеннях міжнародних судових та арбітражних органів і доктринальних поглядах авторитетних учених у цій галузі.

Наприклад, С.М. Кравченко, А. Андрусевич і Дж. Бонайн стверджують, що до спеціальних принципів міжнародного екологічного права, які остаточно сформувалися і є загальноновизнаними, належать:

1) право людей на життя у сприятливому навколишньому середовищі та відповідальність за збереження довкілля на благо нинішніх і майбутніх поколінь;

2) суверенне право держав розробляти свої природні ресурси та їх обов'язок не завдавати шкоди навколишньому середовищу інших держав;

3) міжнародна відповідальність за заподіяння такої шкоди;

4) міжнародне співробітництво держав у сфері охорони навколишнього середовища на основі рівноправності;

5) попередження забруднення морів і заподіяння шкоди навколишньому середовищу;

6) принцип сталого розвитку;

7) принцип міжгенераційної рівності;

8) принцип доступу до інформації та участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього середовища;

9) принцип спільної, але диференційованої відповідальності держав та деякі інші.

С.О. Балашенко і Т.І. Макарова всі принципи охорони навколишнього середовища поділяють на дев'ять груп залежно від їх правового змісту:

1) принципи, що закріплюють пріоритет прав людини на сприятливе навколишнє середовище і сталий розвиток;

2) принципи, що проголошують суверенітет держави на використання природних ресурсів;

3) принципи, що характеризують роль громадян, соціальних груп, громадських рухів у справі охорони навколишнього середовища (жіночий, молодіжний рух, рух корінних громад);

4) принципи, які декларують відповідальність за охорону навколишнього середовища;

5) принципи, які встановлюють пріоритети у використанні природних ресурсів;

6) принципи, зорієнтовані на запобігання забрудненню навколишнього середовища та іншим шкідливим впливам на природу;

7) принципи, що передбачають тісне та ефективне міжнародне співробітництво в цій галузі;

8) принципи, що забезпечують право на інформацію;

9) принципи, які встановлюють зобов'язання з охорони навколишнього середовища у випадках збройних конфліктів і т. ін.

А.В. Задорожний та М.А. Медведева, в свою чергу, виділяють здійснюють свою класифікацію спеціальних принципів міжнародного екологічного права до яких відносять:

- принцип невід'ємного суверенітету над природними ресурсами;
- принцип незаподіяння шкоди довіллю інших держав і районів, що перебувають за межами національної юрисдикції;
- принцип попередньої оцінки впливу на довкілля;
- принцип обміну інформацією та консультацій в екологічній сфері;
- принцип превентивних дій;
- принцип перестороги;
- принцип «забруднювач платить»;
- принцип спільної, але диференційованої відповідальності держав;
- принцип природоохоронного співробітництва.

На нашу думку, найповніший перелік принципів міжнародного екологічного права запропонований Н.Р. Малишевою, яка включає до їх складу:

- право людини на сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, її відповідальності за охорону і поліпшення навколишнього середовища на благо теперішнього і майбутніх поколінь;
- екологічна безпека держав на засадах взаємного співробітництва; перестороги в екологічній діяльності;
- екологічне співробітництво держав на засадах рівноправності;
- скоординований підхід до планування й управління в галузі охорони навколишнього середовища;
- ефективна і динамічна роль міжнародних організацій у галузі охорони і поліпшення навколишнього середовища;
- наукова обґрунтованість екологічних заходів;
- контроль за додержанням узгоджених між державами екологічних вимог;
- доступ громадськості до екологічної інформації й розв'язання екологічних проблем;
- поширення екологічної інформації та відповідних знань серед населення;
- відшкодування шкоди, завданої довіллю, зокрема на засадах «забруднювач платить»;
- мирне врегулювання екологічних спорів між суб'єктами міжнародного права навколишнього середовища;
- міжнародна відповідальність за екологічні правопорушення та інші.

#### **19.4. Джерела міжнародного екологічного права**

Сучасну систему джерел міжнародного екологічного права утворюють договори, конвенції, декларації, хартії, резолюції, директиви, протоколи,

програми дій тощо. За критерієм юридичної сили їх поділяють на дві групи. До першої з них належать акти, які містять обов'язкові до виконання норми і принципи (так зване тверде право), а до другої – акти, які містять необов'язкові до виконання правила, здебільшого рекомендаційного характеру (так зване м'яке право).

Прикладами актів другої групи є Стокгольмська декларація з навколишнього середовища, Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку, Всесвітня хартія природи, які мають високий моральний авторитет у світовому співтоваристві.

Джерела міжнародного права можна класифікувати і за іншими критеріями. Зокрема, за предметом правового регулювання вони поділяються на загальні (Стокгольмська декларація з навколишнього середовища, Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку) і спеціальні. До останніх належать акти, що стосуються правового регулювання охорони і використання окремих природних ресурсів чи об'єктів (Конвенція про охорону і використання трансдонних водостоків та міжнародних озер (1992)).

За дією у просторі виділяють такі акти:

- *глобальні*, тобто які мають загальнопланетарне значення (Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином, як середовище існування водоплавних птахів, Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини);

- *регіональні* – джерела міжнародного екологічного права, які закріплюють правила та принципи поведінки стосовно навколишнього середовища певного регіону (Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі, Конвенція про захист морського середовища району Балтійського моря (1992), Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1992));

- *локальні* – джерела міжнародного екологічного права, які закріплюють правила та принципи поведінки щодо навколишнього середовища певних держав або території (Угода між Міністерством екології та природних ресурсів України і Міністерством навколишнього середовища та водних ресурсів Республіки Болгарія про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів (2003), Угода між Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України та між Міністерським комітетом ядерної безпеки Французької Республіки про співробітництво в галузі ядерної безпеки (1998)).

За часом дії поділяють на акти:

- з необмеженим терміном дії (Конвенція про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини, Конвенція про захист Чорного моря від забруднення, Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду (1963));

- з визначеним терміном дії (Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (1993), укладена строком на п'ять років) джерело.

За суб'єктами акти міжнародного права навколишнього середовища поділяють на:

- міждержавні, тобто сторонами яких є держави (Конвенція про захист морського середовища району Балтійського моря, Угода між Урядом України і Урядом Республіки Білорусь про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (1994);

- міждержавні з участю інших суб'єктів. Зокрема, Протокол з проблем води та здоров'я до Конвенції про охорону і використання транскордонних водостоків та міжнародних озер (1999) передбачає, що він відкритий для підписання державами - членами ЄЕК, державами - членами Європейського регіонального комітету ВООЗ, державами, що мають консультативний статус при ЄЕК, а також відповідними регіональними організаціями економічної інтеграції;

- акти міжнародних організацій (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 1980 р. «Про історичну відповідальність держав за збереження природи Землі для теперішнього та майбутніх поколінь», Стокгольмська декларація з навколишнього середовища).

Одне з примітних явищ сучасної доктрини міжнародного екологічного права – є розробка підстав і методів класифікації міжнародних екологічних норм як необхідного кроку до впорядкування системи і структури даної галузі міжнародного права. Поряд з використанням традиційних класифікацій на норми звичайні, загальновизнані принципи, договірні норми багатостороннього і двостороннього характеру, обов'язкові та рекомендаційні рішення міжнародних організацій, рішення міжнародних судових органів у міжнародному екологічному праві в останні роки відбувається поглиблене теоретичне опрацювання окремих сторін систематизації нормативного матеріалу, обумовлене специфічними особливостями практики правового регулювання міжнародних екологічних відносин.

Центральне місце у системі джерел міжнародного екологічного права займає **договір**. Серед цієї групи джерел прийнято виділяти договори політичного і екологічного змісту. До договорів політичного змісту слід, в першу чергу, віднести Заключний акт наради по безпеці й співробітництву в Європі, підписаний всіма Європейськими державами, США і Канадою. Сюди треба віднести й ряд конвенцій і договорів про заборону виробництва, випробування і застосування ядерної зброї та інших засобів масового знищення, наприклад Договір про заборону випробування ядерної зброї в атмосфері, в космічному просторі і під водою (1963 р.), Договір про нерозповсюдження ядерної зброї (1968 р.), Конвенцію про заборону розробки, виробництва та накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) зброї і токсинів та їх знищення (1972 р.) тощо.

Міжнародні договори екологічного змісту можна, в свою чергу, поділити на *договори комплексного (глобального) або поресурсового змісту, а також на*

*договори, що встановлюють вимоги для конкретних видів господарської діяльності.*

*До договорів комплексного змісту* відноситься, наприклад, Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (1991 р.), Базельська конвенція про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням (1989 р.).

*До конвенцій поресурсового змісту* слід віднести ті, які спрямовані на охорону окремих об'єктів природи. У сфері охорони морського середовища, світового океану діє Конвенція з морського права (1982 р.), Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами (1972 р.), Конвенція з запобігання забрудненню з суден (1973 р.).

Захист флори і фауни регулює Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (1979 р.), Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, що знаходяться під загрозою знищення (1973 р.), Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.) та Конвенція про охорону біологічного різноманіття (1992 р.).

Захист атмосферного повітря здійснюється на підставі Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (1979 р.), Віденської конвенції про охорону озонового шару (1985 р.), Рамкової конвенції про зміну клімату (1992 р.).

Що стосується *договорів, які встановлюють вимоги для конкретних видів господарської діяльності*, то вони в свою чергу поділяються на:

- *договори, щодо забезпечення екологічної безпеки у військовій сфері* (Женевський протокол про заборону застосування на війні задушливих, отруйних або інших подібних газів і бактеріологічних засобів від 17 червня 1925 р.; Конвенція про заборону розробки, виробництва та накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та про їх знищення 1972 р.; Конвенція про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1977 р.; Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що наносять надмірні ушкодження або мають невиборчу дію від 10 жовтня 1980 р.; Конвенція про заборону розробки, виробництва та накопичення і застосування хімічної зброї та її знищення від 13 січня 1993 р.);

- *документи, що регулюють діяльність, пов'язану з генетично-модифікованими організмами* (Рекомендації щодо безпеки використання організмів, отриманих за допомогою технології рекомбінантної ДНК в сфері промисловості, сільського господарства та навколишнього середовища» (так звана «Блакитна книга»), ухвалені Організацією економічного співробітництва і розвитку у 1986 р.; Конвенція про біологічне різноманіття від 5 червня 1992 р., Картахенський протокол з біобезпеки від 22 січня 2000 р.; Нагойсько-Куала-Лумпурський Додатковий протокол про відповідальність і відшкодування за шкоду до Картахенського протоколу про біобезпеку від 15 жовтня 2010 р.; Нагойський протокол регулювання доступу до генетичних ресурсів та спільного використання на справедливій та рівній основі вигод від їх

застосування від 29 жовтня 2010 р.; Добровільний кодекс поведінки щодо випуску організмів у навколишнє середовище 1991 р., Технічні керівні принципи ЮНЕП з біобезпеки 1995 р.; Загальна декларація про геном людини і права людини 1997 р.; Європейська конвенція про права людини і біомедицину 1996 р. та Додатковий протокол до неї про заборону клонування 1998 р.; Міжнародна угода Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН щодо рослинних генетичних ресурсів для харчової промисловості й сільського господарства 2001 р., Міжнародні харчові стандарти Комісії Кодексу Аліментарус 2003 р. та ін.);

- *договори у сфері перевезення небезпечних вантажів* (Європейська угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ або ADR); Конвенція про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) від 9 травня 1980 р.; Європейська угода про міжнародне перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами (ВОПНВ) від 26 травня 2000 р. та інші);

- *договори у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки* (Конвенція Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВОЗ) про захист працівників від іонізуючої радіації 1960 р.; Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу (1980 р.), Конвенція про оперативні повідомлення про ядерні аварії 1986 р.; Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії або радіаційної аварійної ситуації 1986 р.; Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу 1980 р.; Конвенція про ядерну безпеку від 17 червня 1994 р.; Об'єднана конвенція про безпеку відпрацьованого ядерного палива та безпеку радіоактивних відходів від 5 вересня 1997 р. та ін.).

*Ряд конвенцій мають регіональний характер:* Конвенція про захист Середземного моря від забруднення (1976 р.), Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1992 р.).

Багато договорів укладено під егідою Європейської економічної комісії (ЄЕК) ООН: Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великій відстані (1979 р.), Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій (1992 р.), Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (1992 р.), Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (1991 р.), Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (1998 р.).

Рішення міжнародних організацій мають, як правило, рекомендаційний характер. Особливе місце займають резолюції Генеральної Асамблеї ООН (далі - ГА ООН), які відіграють важливу роль у формуванні та реалізації принципів міжнародного співробітництва, зокрема резолюція «Економічний розвиток і охорона природи» від 18 грудня 1962 р., де закладена концепція органічного поєднання охорони природи й економічного розвитку і яка на конференціях ООН в Стокгольмі (в 1972 р.) і в Ріо-де-Жанейро (в 1992 р.) була розвинута у концепцію сталого розвитку.

Резолюцією ГА ООН від 28 жовтня 1982 р. була схвалена Всесвітня хартія охорони природи, яка заклала 24 принципи міжнародного співробітництва.

Хартія за своєю юридичною силою належить до другої групи джерел міжнародного екологічного права, які мають рекомендаційний характер.

*Особливістю міжнародного екологічного права є значна роль міжнародних квазінормативних актів (декларацій, стратегій), так званого «м'якого права».* До цієї групи джерел відносяться ті міжнародно-правові акти, які не мають прямої регулятивної дії на поведінку суб'єктів міжнародної співдружності, але користуються великим авторитетом, створюють моральну атмосферу, спонукають до активного співробітництва та діяльності. Типовим прикладом є Стокгольмська Декларація ООН з навколишнього середовища (1972 р.) та Декларація Ріо, прийнята на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.).

Ці важливі міжнародно-правові документи, незважаючи на їх необов'язковий характер, сприяють і заохочують держави до подальших дій, відображаючи тенденцію глобальної солідарності у розв'язанні планетарних проблем охорони довкілля. Важливим є не тільки визнання світовим співтовариством необхідності поєднання охорони навколишнього середовища і сталого економічного розвитку країн, а також суттєвої ролі неурядових організацій у прийнятті екологічно значимих рішень. Так, Декларація Ріо, яка підписана вищими посадовими особами 180 держав світу на Всесвітньому саміті, впливає на світовий правопорядок, а її основні положення включені у конституції та національне законодавство багатьох країн світу.

Традиційним способом класифікації джерел міжнародного права є поділ їх за колом учасників договору на дво- і багатосторонні. Серед останніх прийнято виділяти глобальні та регіональні. Глобальною є, наприклад, Рамкова конвенція про зміну клімату (1992 р.), регіональною - Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1992 р.).

*Міжнародний звичай* також має певне значення як джерело міжнародного екологічного права, зокрема при формуванні його принципів та основних інститутів; він передує більш детальній регламентації. Обмеженість застосування звичаєвих норм у сфері охорони навколишнього середовища обумовлена недостатньою чіткістю норм і правил, встановлених звичаєм. Наприклад, при визначенні відповідальності за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу за межами національної юрисдикції. Норми міжнародного звичаю дозволяють встановити тільки протиправність, але не регулюють порядку відшкодування шкоди, ступеня відповідальності. Ці недоліки міжнародного звичаю можуть бути усунені в міжнародних договорах. Тому міжнародне екологічне право розвивається, в основному, у напрямку договірної (конвенційної) регулювання.

В той-же час, рішення судів (міжнародних чи національних) визнаються допоміжними джерелами міжнародного права. Зокрема, Міжнародний Суд ООН є органом, який розвиває джерела міжнародного права. Рішення Міжнародного Суду ООН є обов'язковими тільки для сторін спору. Хоча ці рішення не є обов'язковими для інших, і Міжнародний Суд ООН не повинен вирішувати справу, спираючись на попередні рішення, все ж попередні рішення враховуються при вирішенні аналогічної справи.



## 19.5. Інституційна система екологічного управління на міжнародному рівні

Міжнародне співробітництво держав у сфері охорони довкілля сьогодні головним чином відбувається в межах міжнародних організацій, які володіють необхідним інституційним, фінансовим та адміністративним потенціалом. Це пояснюється кількома причинами, головними з яких є існування глобальних екологічних проблем, що потребують єдиного чітко координованого процесу вирішення, необхідність підтримання глобальних і регіональних моніторингових систем, координації та проведення наукових екологічних досліджень і, зрештою, потреба у постійно діючому форумі співпраці держав у розв'язанні екологічних проблем.

Головну роль у цій сфері відіграє *Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП)* – єдина установа в системі ООН, діяльність якої передусім спрямована на охорону довкілля. Іншим МО належить важлива роль у сфері охорони довкілля, включаючи й інші установи ООН. До них варто віднести ПРООН, Комісію зі сталого розвитку, Організацію ООН з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Організацію з питань продовольства та сільського господарства (ФАО), Всесвітню організацію охорони здоров'я (ВООЗ), Всесвітню метеорологічну організацію (ВМО), Міжнародне агентство з атомної енергії (МАТАТЕ), Міжнародну морську організацію (ІМО); із регіональних – Раду Європи, Європейську економічну комісію ООН (ЄЕКООН) (що стосується Європейського континенту). Окремо необхідно зазначити зростаючу роль міжнародних неурядових організацій (МСОП, Всесвітній фонд природи, Грінпіс та ін.).

Програма ООН з навколишнього середовища і розвитку була створена у 1972 р., що було одним із головних результатів Стокгольмської конференції з навколишнього середовища. Від часу свого створення ЮНЕП перетворилася на постійно діючу установу, якій притаманні ознаки МО. Коло її діяльності сьогодні охоплює головні екологічні проблеми людства: сталий розвиток, зміну клімату, потепління, опустелення, озоновий шар" питну воду, екологічний моніторинг, охорону морського середовища, атмосфери, лісів тощо. Немає МО, яка б у своїй діяльності охоплювала такий широкий спектр питань.

Головне завдання ЮНЕП – забезпечення керівництва та сприяння партнерству в турботі про довкілля через заохочення, інформування та надання можливостей націям і народам покращити якість життя, не загрожуючи якості життя прийдешніх поколінь. Сталий розвиток, власне його екологічний компонент, є єдиною об'єднуючою метою всіх видів діяльності ЮНЕП, що неодноразово підтверджувалось останніми рішеннями Генеральної Асамблеї ООН, Глобального екологічного форуму на рівні міністрів та Ради керуючих ЮНЕП. Реалізація такої широкої і складної цілі, як сталий розвиток, потребує особливих структурних, фінансових та політичних змін. ЮНЕП, як і вся система ООН, в останні роки зазнала значних структурних та інших перетворень, покликаних підвищити ефективність її роботи. Головними сферами діяльності ЮНЕП є екологічна інформація, оцінка та ранне

попередження; координація конвенцій і розвиток політичних інструментів; питна вода; виробництво та передача технологій; підтримка Африканського континенту.

ЮНЕП прагне перетворитись на глобальний центр співробітництва держав у сфері охорони довкілля. Однак обмежені повноваження та ресурси ЮНЕП не дозволяють їй повною мірою реалізувати це завдання. Певною альтернативою, покликаною заповнити вакуум повноважень ЮНЕП, було створення Глобального екологічного форуму на рівні міністрів (Резолюція Г А ООН 53/242). Це не означає, що ЮНЕП втратила свою роль головного форуму координації та співробітництва держав у сфері охорони довкілля. Розвиток інституційної структури міжнародного співробітництва у сфері охорони довкілля набагато ширше питання, аніж сфера дії ЮНЕП. Одним із можливих варіантів вирішення цього складного завдання є координація діяльності ЮНЕП та інших МО і установ, зокрема Глобального екологічного форуму на рівні міністрів, Комісії ООН зі сталого розвитку та ін., створення спільних органів, регулярне проведення спільних засідань. Саме такі шляхи розвитку міжнародної інституційної системи і розглядаються сьогодні. Посилення ролі ЮНЕП - завдання, на важливості якого неодноразово наголошували держави, Генеральна Асамблея ООН та багато декларацій останніх років, наприклад, Найробіська декларація 1997 р., схвалена ГА ООН.

Штаб-квартира ЮНЕП знаходиться у Найробі (Кенія). Управління ЮНЕП здійснюється Радою керуючих, яка складається із 58 представників держав, що обирає Генеральна Асамблея ООН на чотири роки, її обирають на основі принципу справедливого географічного розподілу: 16 – Африка, 13 – Азія, 6 – Східна Європа, 10 – Латинська Америка, 13 - Західна Європа та інші країни. Рада збирається кожні два, роки. Поточне управління діяльністю ЮНЕП здійснюється Виконавчим директором і Комітетом постійних представників. Виконавчого директора призначає Генеральний секретар ООН. Комітет постійних представників складається із представників усіх держав-членів ООН. Власне діяльність цього органу була об'єктом нищівної критики останнім часом. Так, у 1996 р. замість регулярних чотирьох він збирався 54 рази. Під керівництвом Виконавчого директора здійснюється робота так званих функціональних програм ЮНЕП: з технології, промисловості та економіки; регіонального співробітництва; розвитку екологічної політики та права; раннього попередження та оцінки; імплементації екологічної політики; екологічних конвенцій. Розгортання програми регіонального співробітництва у 1998 р. є ознакою розширення діяльності ЮНЕП, її прагнення до глобалізації, з одного боку, та до поглиблення своєї діяльності в регіонах - з іншого. У рамках цієї програми були створені регіональні представництва ЮНЕП: у Європі; Північній Америці; Африці; Азії та регіоні Тихого океану; Західній Азії; Латинській Америці та Карибському регіоні. Через них сьогодні реалізуються основні програми ЮНЕП, забезпечується її присутність у регіонах.

Особливе значення для розвитку міжнародного права навколишнього середовища мало створення програми екологічних конвенцій, яка координує діяльність секретаріатів міжнародних екологічних конвенцій. Вони є постійно

діючими структурними одиницями ЮНЕП, що включають секретаріати конвенції зі зміни клімату, Базельської конвенції, Конвенції про боротьбу з опустеленням, Конвенції про охорону озонowego шару. Конвенції про охорону біологічного різноманіття, Конвенції про міжнародну торгівлю дикими видами флори та фауни, яким загрожує зникнення, та ін. Багато з цих конвенцій були розроблені за ініціативи та під егідою ЮНЕП (усього, за підтримки Організації, було розроблено понад сорок конвенцій). Роль програми з екологічних конвенцій полягає не лише у підтримці секретаріатів цих конвенцій - йдеться про співпрацю та координацію їх діяльності. Це досягається через п'ять напрямів діяльності цієї програми: визначення спільних елементів; сприяння співпраці на національному та міжнародному рівнях щодо екологічних конвенцій; внесок у робочі програми конвенцій; посилення регіональних морських конвенцій та планів дій; підтримка національних дій із реалізації конвенцій.

Реалізація конвенцій, особливо екологічних, складний і багатогранний процес. Він включає збір та обмін інформацією, підготовку рекомендацій, прийняття планів подальших дій, розробку додаткових документів (зокрема протоколів), проведення моніторингу, наукових досліджень. Організація засідань і зустрічей сприяє виявленню та вирішенню багатьох питань. Підтримка співпраці на національному та міжнародному рівнях щодо конвенцій між урядами, організаціями, громадськими об'єднаннями включає обмін інформацією, спільне звітування, технічну співпрацю. З метою забезпечення максимальної ефективності своїх програм ЮНЕП адаптує їх до завдань і цілей відповідних екологічних угод. Це внесок у робочі програми конвенцій. Значну увагу сьогодні ЮНЕП приділяє регіональній програмі охорони морів: вона сприяла прийняттю 12 регіональних морських конвенцій, виступає секретаріатом глобальної програми щодо збереження моря від забруднення із наземних джерел. Щодо підтримки реалізації конвенцій на національному рівні ЮНЕП дає наукові, політичні рекомендації, допомагає проведенню правових аналізів, прийняттю змін у законодавстві наданням експертів, проведенням навчання, семінарів та ін.

Варто зазначити, що ЮНЕП залишається головним глобальним центром екологічної інформації.

Інформаційна функція ЮНЕП нині є однією з найважливіших. Окрім згаданих наукових проектів (щодо зміни клімату, озонowego шару), останнім і найбільшим проектом у цьому відношенні є GEO (Global Environmental Outlook) - Глобальна екологічна перспектива, яка діє з 1995 р. Це всеохоплююча, інтегрована оцінка стану навколишнього середовища у світі. Останнє (третє) видання проводить ретроспективну оцінку від 1972 р. і прогнозує тенденції розвитку екологічної ситуації у світі на 30 років у майбутньому. Важливим елементом цієї оцінки є аналіз зв'язку між політикою та станом довкілля, оцінка ефективності заходів, що були вжиті за останні 30 років, та ефективність сучасних політичних методів у майбутньому. ЮНЕП збирала інформацію для такої глобальної оцінки, використовуючи 35 своїх центрів у всьому світі.

ЮНЕП підтримує кілька інформаційних мереж – GRID (Global Resource Information Data base), ENRIN (Environment and Natural Resources Information Network), UNEP.net (веб-портал екологічної інформації) та ін.

Сьогодні практично усі великі міжнародні організації займаються охороною довкілля. Охорона довкілля є важливим напрямком діяльності багатьох спеціалізованих установ ООН: Організація ООН з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Організація з питань продовольства та сільського господарства (ФАО), Міжнародна морська організація (ІМО), Всесвітня метеорологічна організація (ВМО), Всесвітній банк та інші. Останній фінансує численні екологічні проекти й інтегрує охорону довкілля у процес прийняття рішень щодо своїх кредитних проектів.

**ЮНЕСКО.** Охорона довкілля в межах діяльності Організації ООН з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО) включає кілька окремих напрямків діяльності у цій сфері, головними з яких є Програма «Людина і біосфера», Міжурядова океанографічна комісія, комплекс програм із питань вод, питання охорони довкілля та розвитку прибережних регіонів і малих островів. Програма ЮНЕСКО «Людина та Біосфера» розробляє основи (в межах природничих та суспільних наук) сталого використання та збереження біологічного різноманіття і покращення відносин між людьми та довкіллям у глобальному масштабі.

Використовуючи переваги міждисциплінарного та міжкультурного елементів мандату ЮНЕСКО у сферах освіти, науки, культури та зв'язку, програма «Людина та Біосфера» сприяє як науковим дослідженням, так і збору інформації, пов'язуючи їх із традиційними знаннями про використання природних ресурсів. Вона покликана сприяти імплементації Порядку денного на ХХІ століття та відповідних конвенцій, особливо Конвенції про охорону біологічного різноманіття.

Головним «фізичним» втіленням програми, і, можливо, найбільш відомим є Всесвітня мережа біосферних заповідників. Біосферні заповідники - це територія наземних і берегових екосистем, створена для збалансування збереження біорізноманіття, з одного боку, та його сталого використання, з іншого. Біосферні заповідники є міжнародно визнаними, вони пропонуються урядами країн і залишаються під національною юрисдикцією держав, на території яких розташовані. Станом на вересень 2001 р. в Мережу біосферних заповідників входило 411 об'єктів у 94 країнах світу.

Міжурядова океанографічна комісія ЮНЕСКО (ІОС – Inter-governmental Oceanographic Commission) була створена в 1962 р. з метою поглиблення знань людства про світовий океан, який має значний вплив на людину і життя на землі загалом.

В межах ЮНЕСКО діє кілька програм у сфері дослідження вод та пов'язаних із ними проблем, зокрема Міжнародна гідрологічна програма (ІНР – International Hydrological Programme) та Світова програма оцінки води (WWAP – World Water Assessment Programme).

**ФАО.** Організація з питань продовольства та сільського господарства (ФАО) - головна спеціалізована установа ООН, яка займається питаннями сільського господарства, продовольства, лісів, рибальства та розвитку села. Практично усі головні сфери діяльності ФАО включають екологічний компонент. Значна увага в роботі ФАО приділяється сталому розвитку, за що відповідає департамент сталого розвитку. Він координує діяльність ФАО щодо імплементації Порядку денного на 21 століття та трьох міжнародних угод, в реалізації яких ФАО є одним з головних партнерів: про охорону біологічного різноманіття, про боротьбу з опустелюванням та про зміну клімату.

Стосовно конвенції про охорону біорізноманіття – ФАО займається агробіорізноманіттям, проводить дослідження і приймає рекомендації щодо генетично модифікованих продуктів, біотехнологій загалом. Компонент сталого розвитку у діяльності ФАО включає і розробку політики й інтегрованих програм розвитку для держав-членів.

Велику роботу проводить ФАО зі збереження та сталого використання лісів: приділяє значну увагу розробці політики щодо використання лісів, збирає та розповсюджує інформацію про стан лісів, позитивну практику держав. Боротьба з опустелюванням покликана реалізувати одну з головних цілей ФАО - безпеку продовольства. Також ФАО сприяє розвитку новітніх технологій виробництва продуктів харчування (так звані екологічні технології й альтернативні джерела енергії – запорука сталого розвитку сільського господарства). Одним із інформаційних проектів ФАО є АРТЕМІС – система екологічного моніторингу.

**ВООЗ.** Діяльність Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) теж містить багато екологічних компонентів: атмосферне повітря, радіаційна безпека, вплив стану довкілля на здоров'я дітей.

Головними напрямками діяльності ВООЗ у сфері охорони атмосферного повітря стали розробка Керівних принципів щодо якості повітря та створення системи глобального моніторингу за забрудненням повітря (ГЕМСА/Повітря). Остання була спільним проектом ЮНЕП та ВООЗ (діяла з 1973 по 1995 р.) і мала на меті провести оцінку та моніторинг тенденцій забруднення атмосферного повітря. Сьогодні цей проект втілюється в рамках іншої програми ВООЗ – Інформаційної системи менеджменту повітря (АМІС). АМІС – це інформаційний центр даних про контроль за якістю повітря з метою взаємообміну інформацією між країнами. Такі дані включають інформацію про методи контролю за якістю повітря, що використовуються в різних містах світу; про концентрації забруднювачів в атмосферному повітрі та всередині приміщень; про рівень шумів; вплив на здоров'я; стандарти якості повітря; норми викидів та ін.

ВООЗ бере активну участь у заходах із моніторингу, попередження та ліквідації негативного впливу радіаційного забруднення на здоров'я людини. Програми ВООЗ включають як іонізуюче, так і неіонізуюче випромінювання. Головна роль ВООЗ – надання адекватної медичної допомоги жертвам забруднення. ВООЗ заснувала дві глобальні мережі - Мережу готовності до радіаційних аварій і допомоги (РЕМΠΑН) і Всесвітню екологічну мережу

радіаційного моніторингу (ГЕРМОН). ГЕРМОН, яка реалізується спільно з ЮНЕП, проводить постійний моніторинг за рівнем іонізуючого випромінювання у навколишньому середовищі (дані збираються у 15 країнах з різних регіонів світу).

Відомо, що ВООЗ ініціювала кілька програм з дослідження наслідків Чорнобильської аварії та надання допомоги постраждалим від радіаційного забруднення. Такі програми включають проведення пілотних проектів із діагностування та лікування (особлива увага приділяється дітям). Усього близько 210 000 дітей було обстежено в рамках реалізації програм у трьох країнах - Україні, Росії та Білорусії.

ВООЗ здійснює Міжнародну програму з хімічної безпеки – спільна програма МОП, ЮНЕП та ВООЗ. Програма проводить оцінку ризику впливу певних хімічних речовин на здоров'я людини, сприяє гармонізації методологій оцінки ризику, дає рекомендації щодо готовності та реагування на хімічні аварії, їх попередження. Програма заохочує технічне співробітництво між державами з метою посилення їх можливостей забезпечити хімічну безпеку.

Безпека продуктів харчування – один із важливих напрямків діяльності ВООЗ. Цей напрямок координується програмою з питань безпеки продуктів харчування, а також департаментом із питань охорони довкілля. Спільно із ФАО діє Комісія Codex Alimentarius, яка розробляє стандарти і дає рекомендації щодо виробництва та переробки продуктів харчування.

**ВМО.** Всесвітня метеорологічна організація (ВМО) проводить широкі дослідження та моніторинг за станом довкілля землі. Одним із видів її діяльності, що пов'язаний з охороною довкілля, є Програма з питань дослідження та довкілля атмосфери. ВМО постійно вивчає склад атмосфери, фізики та хімії хмар, засобів зміни погоди, займається прогнозуванням погоди та ін.

Окрім того, ВМО проводить глобальний моніторинг парникових газів, озонового шару, головних атмосферних забруднювачів, довкілля індустриальних районів та ін. ВМО також здійснює моніторинг за кліматом на землі, стану Світового океану, Антарктиди й інших загально важливих об'єктів.

**ІМО.** Міжнародна морська організація (ІМО) має у своїй структурі окремий орган, відповідальний за охорону морського середовища - Комітет з охорони морського середовища. Він займається технічною роботою щодо забруднення моря, зокрема попередженням забруднення і ліквідацією наслідків. ІМО також виступає секретаріатом конвенції про попередження забруднення моря скидами відходів та інших матеріалів, розробка якої відбувалася під егідою ІМО. Значна увага у роботі ІМО приділяється ліквідації забруднення моря нафтою.

**ЄЕК ООН.** Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН) надає охороні довкілля великого значення у своїй діяльності. Питанням охорони довкілля, головним чином, займається відділ із навколишнього середовища та населених пунктів, особливу роль у якому відіграє комітет з екологічної політики. ЄЕК ООН була ініціатором прийняття цілого ряду екологічних конвенцій. Серед них – Конвенція про забруднення повітря на великі відстані, Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків і

міжнародних озер, Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища.

**МАГАТЕ.** Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ) головну увагу приділяє безпеці мирного використання атомної енергії, попередженню ядерних аварій та реагуванню на них, виробленню стандартів ядерної безпеки. В рамках МАГАТЕ були розроблені стандарти будівництва й експлуатації ядерних установок, стандарти безпеки ядерних установок. У цьому відношенні значним досягненням було прийняття конвенції про ядерну безпеку (1994). У відповідь на Чорнобильську катастрофу були розроблені Конвенція про оперативне оповіщення про ядерні аварії (1986), Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії чи радіаційної аварійної ситуації (1986). Ці та інші конвенції, розроблені за участю МАГАТЕ, сьогодні складають основу міжнародно-правового регулювання використання атомної енергії.

**Рада Європи.** Екологічна програма Ради Європи була розпочата у 1961 р. Сьогодні діяльність Ради Європи з охорони довкілля зосереджена в роботі Департаменту культури та культурної і природної спадщини. Головними напрямками діяльності Ради Європи у сфері охорони довкілля є Пан'європейська стратегія біологічного та ландшафтного різноманіття, реалізація Конвенції про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі, поширення знань та інформації про біологічне і ландшафтне різноманіття. Останній напрямок реалізується головним чином через публікації Ради Європи. Значним здобутком стратегії біологічного та ландшафтного різноманіття було прийняття Конвенції про європейський ландшафт (2000 р.).

### **Міжнародні неурядові організації**

Сьогодні роль міжнародних неурядових організацій на міжнародній арені невинно зростає, особливо у сфері охорони довкілля. У сучасних умовах міжнародні неурядові організації стали невід'ємним елементом міжнародно-правового співробітництва у сфері охорони довкілля: самостійно чи об'єднані в асоціації вони проводять наукові дослідження, реалізують природоохоронні проекти, беруть участь в міжнародних переговорах, проводять експертну оцінку та консультації.

Неурядові організації (НУО), що діють на міжнародному рівні, тісно співпрацюють із міжурядовими. Багато НУО мають асоційоване членство в ООН та її спеціалізованих установах, Раді Європі та інших міжурядових міжнародних організаціях. Так, близько 1500 неурядових організацій мають асоційований статус при Департаменті громадської інформації ООН, понад 400 мають консультативний статус при Раді Європи.

Діяльність неурядових організацій на міжнародній арені дуже різноманітна, що зумовлено як цілями самих організацій, так і засобами їх реалізації. Деякі організації діють головним чином як членські, маючи великий штат працівників та розгалужену структуру. Інші - виконують виключно функції координації, фактично відіграють тільки роль секретаріату.

Багато організацій об'єднується у свого роду коаліції для спільного лобіювання, координованої участі у міжнародних процесах. Прикладом такої організації (по суті, коаліції незалежних НУО) є Європейський ЕкоФорум, діяльність якого була надзвичайно ефективна при розробці Орхуської конвенції. Після прийняття конвенції, ЕкоФорум бере активну участь в усіх процесах, що відбуваються в рамках Орхуської конвенції.

**Міжнародний союз збереження природи (МСОП).** Міжнародний союз охорони природи (IUCN – International Union for Nature Conservation) – очевидно, найперша міжнародна організація, що поставила за головну мету збереження довкілля. МСОП був створений 5 жовтня 1948 р. як громадська організація «Міжнародний союз охорони природи», зареєстрована у Швейцарії. Власне, у вітчизняній літературі така назва зберіглася і зараз.

У 1956 р. Генеральна асамблея МСОП одногосно прийняла рішення про перейменування організації на «Міжнародний союз збереження природи та природних ресурсів». Такою є офіційна назва організації і сьогодні. Фінансова криза організації у 50-х рр. призвела до створення у 1961 р. за підтримки МСОП, Всесвітнього фонду дикої природи (WWF). Сучасна криза зникнення видів живої природи сьогодні визнається проблемою усього людства, боротьба з якою – спільна справа усіх держав. За безпосередньої участі МСОП були розроблені Рамсарська конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином, як середовища існування водоплавних птахів (1971), Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої флори та фауни, яким загрожує знищення (1973) та ін. Участь у розробці міжнародних угод - важлива складова діяльності МСОП.

Маючи значний досвід, МСОП почав розробляти програми (стратегії) збереження довкілля – перша з них була прийнята у 1980 р. (Всесвітня стратегія збереження довкілля). Вона містила аналіз глобальних пріоритетів для дій та рекомендації для країн щодо вироблення національних стратегій як планів розвитку, які б брали до уваги інтереси збереження природних ресурсів для досягнення довготривалого добробуту людини. У 1991 р. була прийнята нова, доповнена стратегія, що головним чином містила обґрунтування соціальних та економічних переваг збереження довкілля. Проте, рік по тому була прийнята і Глобальна стратегія з біорізноманіття, розроблена також за участі ЮНЕП, ЮНЕСКО, ФАО та Інституту світових ресурсів - що підкреслює важливість збереження довкілля у діяльності МСОП (на противагу соціально-економічній компоненті)

**Всесвітній фонд природи (WWF – World Wide Fund for Nature).** Всесвітній фонд природи був створений у 1961 р. з метою залучення приватних донорів (благодійників) до справи охорони довкілля. Одним з ідеологів створення Фонду був англійський біолог Джуліан Хакслі (перший Генеральний секретар ЮНЕСКО). Прибуття в Лондонський зоопарк панди Чі-Чіспівпало із вибором логотипу організації. Зображення панди, з її беззахисним поглядом, стало символом організації, який сьогодні у більшості асоціюється із охороною довкілля загалом.



WWF зареєстрований як незалежне благодійне об'єднання у Швейцарії зі штаб-квартирою у м. Глан, де й знаходиться секретаріат організації. Керівний орган – Рада опікунів. Функція секретаріату – координувати роботи розгалуженої мережі регіональних та національних представництв (філій) Фонду (у понад 40 країнах). Представництва Фонду можна поділити на дві категорії: ті, що фінансуються самостійно і працюють незалежно та ті, які працюють під безпосереднім керівництвом одного з незалежних представництв WWF. Кошти, які надходять у центральний апарат, використовуються для проведення глобальних програм з охорони довкілля. Сьогодні, WWF нараховує 24 «національні організації», як власне і називаються національні представництва Фонду на протигагу «міжнародному» секретаріату Фонду у Швейцарії.

Головне завдання WWF – зупинити деградацію довкілля та збудувати майбутнє, у якому людина жила би у гармонії з природою. Для досягнення цієї цілі Фонд зосереджує свою увагу на збереженні біорізноманіття, сталому використанні відновлюваних природних ресурсів та зменшенні забруднення і марнотратного споживання.

**Грінпіс (Greenpeace)** – міжнародна неурядова організація, штаб-квартира якої знаходиться у Амстердамі (Нідерланди). Грінпіс широко відомий своїми кампаніями на захист довкілля, особливо тими, що проводяться за використання кораблів Грінпіс. Власне з плавання 1971 р. з Ванкуверу (Канада) і бере початок діяльність організації. Тоді невелике судно мало намір припливти до о. Камчатка (західний берег Аляски), де США планували провести ядерний підземний вибух. Цей невеликий острів був місцем проживання численних морських тварин, зокрема видр. Хоча корабель перехопили, а вибух був здійснений, це набуло широкого розголосу і того ж року острів був проголошений пташиним заповідником.

Сучасний Грінпіс – велика міжнародна організація, що діє, головним чином, шляхом проведення кампаній міжнародного значення. Центральна організація Грінпіс, що зареєстрована в Нідерландах, має Міжнародне правління (4 члени), яке затверджує бюджет та призначає виконавчого директора, котрий і здійснює поточне управління організацією. Представництва Грінпісу діють у 41 країні світу і є окремими організаціями, що за угодою з Greenpeace International мають назву «Грінпіс».

Фінансування Грінпісу здійснюється за рахунок добровільних пожертвувань. Грінпіс не приймає благодійних внесків від урядових структур, комерційних підприємств та політичних партій з метою збереження незалежності у своїй діяльності.

Головний принцип Грінпіс – попередження заподіяння шкоди довкіллю шляхом прямих ненасильницьких дій. З часом, кампанії Грінпісу отримали додаткову підтримку за рахунок політичного лобювання та наукових досліджень, які проводить Грінпіс.

**Всесвітній альянс екологічного права (E-LAW – Environmental Law Alliance World wide)** – особливе утворення, яке, точно кажучи, є мережею юристів-екологів, а не організацією, з точки зору міжнародно-правових

критеріїв. Хоча в E-LAW існує секретаріат - E-LAW U. S. (який знаходиться в м. Юджин, шт. Орегон, США) - він виконує виключно допоміжні, обслуговуючі функції, не виступаючи самостійно у справах.

Мережа E-LAW - це об'єднання юристів-екологів із 60 країн світу. Усі члени E-LAW (їх понад 300) працюють на захист інтересів громадськості. E-LAW був заснований у 1989 р. юристами-екологами, що зібрались на конференції в м. Юджин. Під час дискусій виявилось, що проблеми, з якими зіштовхуються екологи у своїх країнах - подібні, а отже вони можуть допомагати один одному. Власне у цьому й полягає суть мережі E-LAW, тому й основна діяльність цієї організації відбувається за допомогою електронної пошти (конференції). За допомогою мережі юристи обмінюються інформацією, досвідом, надають правову допомогу у справах.

Електронна пошта є головним засобом обміну інформації в E-LAW, хоча певну додаткову функцію виконує і веб-сторінка E-LAW ([www.elaw.org](http://www.elaw.org)). Секретаріат E-LAW виконує ряд важливих функцій: організовує (самостійно або допомагає членам у цьому) щорічні конференції, надає правові та наукові консультації, залучає нових членів, надає організаціям, в яких працюють юристи-члени E-LAW, технічну допомогу, приймає інтернів та ін. Хоча членство в E-LAW персональне, ряд організацій вважаються регіональними представництвами E-LAW. Так, регіональним представництвом E-LAW в Україні є Благодійний фонд «Екоправо-Львів» — неурядова міжнародна громадська організація, яка знаходиться у м. Львів. Юристи-екологи, що захищають громадський інтерес, доволі часто є жертвами залякувань, погроз, арештів і навіть убивства. E-LAW швидко та ефективно організовує кампанії на підтримку таких юристів, що є однією з важливих складових діяльності мережі.

Отже, суб'єктами міжнародного екологічного права слід визнати держави, міжурядові і неурядові організації.

### *Функції міжнародних установ в екологічній сфері*

Ця група правових інструментів передбачає встановлення різного роду механізмів для охорони навколишнього середовища на глобальному чи регіональному рівнях. Відповідні механізми включають: заходи з оцінки впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище; гарантування участі громадськості на всіх стадіях при прийнятті екологічно важливих рішень; заходи міжнародної відповідальності і відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушень міжнародних норм з охорони довкілля тощо.

Акти цієї групи є найбільш численними і різнохарактерними. Коротко розглянемо лише деякі з них, що є найбільш дієвими у відповідній сфері.

*Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті* (укладена в Еспо 25 лютого 1991 р., набула чинності 10 вересня 1997 р., Україна приєдналась згідно з Законом від 19 березня 1999 р.) та *Протокол до неї щодо стратегічної екологічної оцінки* (укладено в Києві 21 травня 2003 р.).

Цю Конвенцію розроблено під егідою СЕК ООН для налагодження міжнародного співробітництва з метою відвернення, контролю та мінімізації

трансграничного впливу на довкілля. Визначені процедурні аспекти оцінки трансграничного впливу на довкілля ще на етапі планування діяльності, а також в процесі прийняття рішень. Сфера дії Конвенції охоплює види діяльності, зазначені в Додатку 1 до неї. Це, зокрема, атомні та теплові електростанції, будівництво автомобільних доріг, залізниць, хімічне виробництво, об'єкти утилізації відходів, будівництво гідротехнічних споруд, водосховищ, портів, каналів, забір підземних вод тощо.

В ході 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього природного середовища «Довкілля для Європи» в 2003 р. було підписано Протокол про стратегічну екологічну оцінку, що поширив механізми оцінки впливу на довкілля з окремих видів діяльності також на плани, програми, тобто стратегічні документи, реалізація яких може мати екологічні наслідки, в т.ч. пов'язані зі здоров'ям населення, станом флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, клімату, повітря, води, ландшафтів, природних об'єктів тощо.

*Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (укладена в Орхусі 25 червня 1998 р., набула чинності 30 жовтня 2001 р., ратифікована Україною 6 липня 1999 р.).* Конвенцією врегульовано зобов'язання держав-учасниць щодо надання своїм громадянам реалізовувати право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище (Преамбула) за рахунок здійснення таких юридичних можливостей як: мати доступ до екологічної інформації; брати участь у процесі прийняття екологічно важливих рішень; у випадку виявленого порушення своїх екологічних прав – мати доступ до судових та інших органів для їх захисту та відновлення.

Участь громадськості у прийнятті рішень передбачено у формах громадських слухань, відкритих засідань, участі в оцінці впливу на довкілля, в розробленні екологічних планів, програм, законодавчих та адміністративних актів, у процедурі видачі дозволів на певні види екологічно значущої діяльності тощо. Якщо ж особа вважає своє право порушеним чи обмеженим, вона може звернутись до судових чи інших повноважних органів з метою оскарження прийнятого рішення або відновлення порушеного права. Конвенцією врегульовано можливість накладення судом заборони на діяльність, що може негативно вплинути на довкілля, до прийняття відповідного судового рішення.

*Нормативні акти, що встановлюють юридичну відповідальність за порушення міжнародних норм з екологічної безпеки*

Комісія міжнародного права (International Law Commission ILC) з 1978 р. розглядає проблему міжнародної відповідальності за трансграничну шкоду внаслідок по суті небезпечної, але в інших відносинах законної діяльності, що здійснюється в рамках національної юрисдикції. Ця проблема розглядається під назвою «Міжнародна відповідальність за згубні наслідки внаслідок дій, не заборонених міжнародним правом». Результатом довготривалих перемовин з цього питання стало прийняття 21 червня 1993 р. *Конвенції Лугано про цивільну відповідальність за шкоду від діяльності, небезпечної для навколишнього середовища.*

Конвенція Лугано спрямована на забезпечення адекватної компенсації за збиток від діяльності, небезпечної для навколишнього середовища, в ній передбачені заходи по запобіганню і відновленню. Вона застосовується до інцидентів на території держави-учасниці, незалежно від того, де був понесений збиток, а також до інцидентів за межами такої території, якщо конфлікт правових норм призводить до застосування цієї Конвенції. Розширення територіального застосування Конвенції може бути засноване на правилах взаємності. Шкода за Конвенцією охоплює збиток (наприклад, особистий, майновий, шкоди навколишньому середовищу, включаючи культурну спадщину і ландшафти), викликаний орієнтовним і не вичерпним списком небезпечних видів діяльності, що виконується в професійній якості, включаючи діяльність державних органів, пов'язану з небезпечними речовинами, генетично модифікованими організмами або мікроорганізмами і роботи з відходами. Конвенція не застосовується до збитку, викликаного перевезенням, в тому числі навантаженням і розвантаженням радіоактивних речовин, які підпадають під дію «ядерних» договорів або рівнозначного внутрішнього закону, до збитку від розробки ресурсів морського дна, від транспортної та військової діяльності. Однак вона застосовується до транспортування по трубопроводах, а також до транспортування, здійснюваного виключно на установці або на місці, недоступному для населення, коли вона є допоміжною і невід'ємною частиною інших видів діяльності.

На сьогоднішній день лише окремі країни світу взяли на себе відповідальність і підписали зазначену Конвенцію. До їх числа можна включити, зокрема, Фінляндію, Грецію, Італію, Люксембург, Нідерланди, Португалію, Кіпр, Ісландію, Ліхтенштейн тощо. Україна увійшла в категорію країн, які не підписують дану Конвенцію.

Наступним документом даної підгрупи є *Базельський протокол про відповідальність та компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів і їх видалення*. Завдання Протоколу полягає у забезпеченні всебічного режиму відповідальності, а також адекватної та негайної компенсації збитку, заподіяного внаслідок інциденту під час транскордонного перевезення небезпечних та інших відходів, включаючи інциденти, пов'язані з незаконним перевезенням таких відходів. Він застосовується на територіях, що належать до юрисдикції держав-учасників, включаючи землю, морське середовище і повітряний простір, щодо яких держава несе адміністративну та регулятивну відповідальність відповідно з міжнародним правом про захист здоров'я людини або охорони навколишнього середовища.

Цей Протокол застосовується тільки до збитку, нанесеному в районі, що знаходиться під юрисдикцією держави-учасниці, в результаті зазначеного інциденту, а також до районів, які не підпадають під яку-небудь національну юрисдикцію і на територіях транзитних країн, які не є державами-учасниками, за умови, що ці країни підтримують взаємні гарантії і компенсації на основі міжнародних угод. Він не застосовується й до шкоди, заподіяної в результаті

інциденту, що підпадає під дію іншого режиму відповідальності та компенсації, що забезпечує рівний або кращий захист.

У Протоколі розглядається питання про те, хто несе фінансову відповідальність у випадку інциденту. Розглядається кожен етап транскордонного перевезення, починаючи з пункту, де відходи завантажуються на транспортний засіб, до їх експорту, міжнародного транзиту, імпорту і остаточного видалення. Базельський протокол встановлює важливі правила і принципи цивільної відповідальності за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів, він покриває традиційний збиток, а також екологічний збиток, заподіяний під час транскордонного перевезення небезпечних відходів. Згідно зі статтею 12 традиційний збиток включає загибель людей, тілесні ушкодження, втрату або пошкодження власності, втрату доходу внаслідок економічної зацікавленості в охороні навколишнього середовища, в той час як екологічний збиток включає витрати на відновлення навколишнього середовища і на превентивні заходи. Однак слід відзначити, що безпосередньо екологічний збиток, тобто збиток, що не піддається оцінці в грошовому вираженні, не підпадає під дію цього режиму.

Важливе значення у врегулюванні питання притягнення до юридичної відповідальності за порушення норм екологічної безпеки відіграє й *Протокол про цивільну відповідальність та компенсацію за шкоду, заподіяну транскордонним впливом промислових аварій на транскордонні води до Конвенції 1992 року з охорони і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер і до Конвенції 1992 року про транскордонний вплив промислових аварій (від 1 травня 2003 р.)*.

Метою цього Протоколу є забезпечення режиму цивільної відповідальності й адекватної негайної компенсації за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного впливу промислових аварій на транскордонні води, якщо така шкода заподіяна не тій державі, в якій сталася аварія. Протоколом передбачена сувора відповідальність (без вини) оператора, якщо він не доведе, що незважаючи на вжиття відповідних заходів, шкода стала результатом а) збройного конфлікту, військових дій, громадянської війни; б) природного явища, що має виключний, непереборний, непередбачуваний і нестримний характер; в) дотримання обов'язкового заходу, передбаченого державним органом Сторони, де сталася промислова аварія; г) навмисної протиправної поведінки третьої особи. В узагальненому вигляді концепцію суворої відповідальності можна визначити як обов'язок суб'єкта міжнародного права зазнати певних негативних наслідків, які передбачені міжнародними договорами, що полягають у відшкодуванні шкоди, заподіяної діяльністю, що не заборонена міжнародним правом.

Наведені нормативні акти є далеко не поодиноким міжнародно-правовим інструментом, що передбачає встановлення суворої (абсолютної, об'єктивної) відповідальності оператора, а в деяких випадках - держави за шкоду, заподіяну під юрисдикцією однієї держави, навколишньому середовищу або суб'єктам на території (під юрисдикцією) іншої держави.

В першу чергу йдеться про діяльність, пов'язану з використанням об'єктів підвищеної небезпеки (повітряних та морських суден, космічних апаратів, атомних станцій тощо). В ряду таких договорів слід назвати: Конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду, спричинену при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та внутрішнім водним транспортом 1989 р.; Брюссельську конвенцію про відповідальність операторів ядерних суден 1962 р.; Паризьку конвенцію про відповідальність перед третьою стороною у галузі атомної енергії 1960 р.; Віденську конвенцію про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 р.; Конвенцією про додаткову компенсацію за ядерну шкоду; Міжнародну конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою 1969 р.; Брюссельську конвенцію про цивільну відповідальність у галузі морських перевезень розщеплюючих матеріалів 1971 р.; Конвенція про міжнародну відповідальність за шкоду, завдану космічними об'єктами від 29 листопада 1971 р. та багатьма іншими міжнародно-правовими актами.

### **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Поняття міжнародного екологічного права.
2. Основні етапи становлення та розвитку міжнародного екологічного права.
3. Суб'єкти та об'єкти міжнародного екологічного права.
4. Поняття та види принципів міжнародного екологічного права.
5. Загальні принципи міжнародного права навколишнього середовища.
6. Спеціальні принципи міжнародного права навколишнього середовища.
7. Охарактеризуйте принцип незаподіювання шкоди навколишньому середовищу інших держав і районів, які перебувають поза межами національної юрисдикції.
8. Визначте співвідношення між принципом попередньої оцінки впливу на навколишнє середовище та принципами обміну екологічною інформацією та консультацій.
9. Визначте співвідношення між принципом попередження транскордонної шкоди навколишньому середовищу та принципами перестороги і «забруднювач платить».
10. Поняття та види джерел міжнародного екологічного права.
11. Інституційна система екологічного управління на міжнародному рівні.

### **Рекомендована література:**

Буткевич В.Г. Міжнародне право навколишнього середовища. Міжнародне право: Основні галузі: Підруч. / За ред. В. Г. Буткевича. К.: Либідь, 2004. С. 502–538.

Задорожний О.В., Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища: підручник. Інститут міжнародних відносин КНУ ім. Тараса Шевченка. К., 2010. 351 с.

Малишева Н.Р. Теоретичні аспекти гармонізації національного законодавства з міжнародним правом. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. Матеріали науково-практичної конференції, жовтень 1998 р. Київ. 1998. С.87-92.

Шемшученко Ю.С. Міжнародні аспекти охорони природи. К.: Вища школа, 1985. 56 с.

## **Розділ 20.**

### **Екологічне право ЄС**

- 20.1. Поняття та предмет екологічного права ЄС
- 20.2. Основні етапи становлення та розвитку екологічного права ЄС
- 20.3. Поняття та види принципів екологічного права ЄС
- 20.4. Джерела екологічного права ЄС
- 20.5. Інституційна система екологічного управління на європейському рівні

#### **20.1. Поняття та предмет екологічного права ЄС**

Екологічне право Європейського Союзу є самостійною галуззю європейського права, що обумовлено визнанням політики в сфері навколишнього середовища, враховуючи проблеми природокористування, окремою сферою компетенції ЄС, а також наявністю широкої системи нормативно-правових актів у даній сфері.

Екологічному праву Європейського Союзу властиві всі особливі ознаки, надані європейському праву як унікальній правовій системі. Воно має риси національного (внутрішньодержавного), так і міжнародного права.

Свою назву дана галузь європейського права отримала внаслідок перекладу її визначення в країнах Європейського Союзу: «European Environmental law». При буквальному перекладі ця назва означає – «Європейське право навколишнього середовища». Проте, в даній роботі буде враховуватися специфіка визначення даної галузі права на національному рівні, тобто екологічне право, хоча з цього приводу в юридичній науці існує дилема, яка полягає у наступному.

Так, під правом навколишнього середовища ЄС А.А. Жлоба пропонує розуміти сукупність норм і принципів європейського права, що регулюють відносини з приводу навколишнього середовища. Таким чином, предмет екологічного права ЄС, на думку автора, складають правовідносини у сфері навколишнього середовища. Однак, сам автор застерігає, що таке визначення предмету цієї галузі права розмито та не наповнено конкретним змістом. Проблема полягає в тому, що на сьогоднішній день галузь екологічного права в ЄС продовжує активно розвиватися, а тому її предмет постійно змінюється.

Правовідносини, що виникають у цій галузі, на сьогоднішній день включають:

- охорону вод, атмосферного повітря та інших компонентів природи від забруднення, інших форм деградації внаслідок господарської та іншої діяльності;
- збереження природного середовища в цілому, в тому числі цінних екологічних систем та біорізноманіття;
- захист від шумового впливу;



- охорону клімату;
- регламентацію правових механізмів охорони навколишнього середовища;
- поводження з відходами, різними небезпечними речовинами, генетично-модифікованими організмами;
- раціональне використання природних ресурсів.

Остання група правовідносин регулюється правовими нормами обмежено, встановлюючи лише деякі загальні обмеження, передбачені Договором про ЄС в частині свободи переміщення товарів, а в інших питаннях – відсилаючи до національного законодавства країн-членів ЄС.

До предмету даної галузі європейського права не входять правовідносини з приводу охорони середовища робочого місця, а також атомної енергії.

Як визначає А.А. Жлоба, такий поділ предмету права навколишнього середовища ЄС є достатньо умовним та відкритим в юридичній літературі.

Так, А. Кісс та Д. Шелтон виділяють наступні сфери регулювання європейського права навколишнього середовища:

- збереження біологічного різноманіття та захист природного середовища;
- охорона земель;
- охорона питної води;
- охорона морського середовища;
- попередження забруднення атмосферного повітря.

Такі вчені як М.М. Мікієвич, Н.І. Андрусевич та Т.О. Будякова до предмету європейського права навколишнього середовища відносять:

- охорону окремих елементів природного середовища (земель, вод, рослинного і тваринного світу та їх середовища існування);
- попередження забруднення (шумового забруднення, забруднення атмосферного повітря);
- раціональне використання природних ресурсів;
- забезпечення екологічної безпеки (оцінка впливу на навколишнє середовище, стандартизація, поводження з генетично-модифікованими організмами);
- захист екологічних прав громадян.

Кремер Л. в свою чергу пропонує такий зміст екологічних правовідносин ЄС:

- доступ до інформації та участь у процесі;
- підтвердження відповідності та екологічна відповідальність;
- право охорони природи (тваринного і рослинного світу);
- екологічна безпека промислових підприємств;
- зниження викидів (емісії) транспорту;
- охорона клімату та озонового шару;
- охорона вод;
- забезпечення безпеки обігу продуктів і продукції;
- управління відходами.

Враховуючи такі наукові розбіжності у визначенні предмету екологічного права ЄС в даній роботі вони будуть об'єднані з метою подальшої структуризації даної галузі.

## 20.2. Основні етапи становлення та розвитку екологічного права ЄС

Екологічна стратегія Європейського Союзу пройшла у своєму розвитку певні етапи:

1. *На першому етапі* (1951-1957) особлива компетенція в галузі охорони навколишнього середовища у Європейських співтовариств була відсутня, приймалися поки одиничні норми і заходи в цій сфері, які не мали системного характеру. Разом з тим, вже в Паризькому установчому договорі про Європейське об'єднання вугілля і сталі 1951 р. в якості основних завдань європейської інтеграції встановлювався економічний розвиток, зростання зайнятості та підвищення життєвого рівня в державах-членах на основі раціонального використання природних ресурсів.

2. Римський договір 1957 р., який визначив *другий етап* (1957-1982), встановив цілі екологічної політики:

- збереження, захист і поліпшення стану навколишнього середовища; охорона здоров'я людей;
- досягнення раціонального використання природних ресурсів;
- сприяння міжнародним заходам розв'язання регіональних і загальносвітових екологічних проблем.

Перші дії Європейської комісії в цій області будувалися на вельми хиткій юридичній підставі – Преамбулі та двох статтях Договору 1957 р., де згадувалася мета поліпшення якості життя і право Співтовариства вживати дії, не зазначені в Договорі, але необхідні для досягнення його цілей.

Наприкінці 1960-х рр. розвиток суспільства став неможливим без охорони довкілля. Незабаром Європейський Союз починає приймати Екологічні програми – базові політико-правові документи, що пілотують законодавство Євросоюзу та його втілення в життя. Перші програми встановили для держав-членів принципи, цілі, проекти, пріоритети й комплекс контрольно-управлінських заходів з рішення екологічних проблем, які здобули розвиток у наступних документах. У світі головних задач були закріплені принципи екологічної стратегії ЄС.

А вже на початку 1970-х рр. розвиток економіки Співтовариства і підвищення життєвого рівня його населення стали немислимі без боротьби із забрудненням навколишнього середовища.

Так, була прийнята директива 70/220/ЄС, що визначала єдині екологічні стандарти для двигунів транспортних засобів, і з метою скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря встановила нормативи гранично допустимих викидів.

Значний вплив на розвиток екологічного права Співтовариства мала Стокгольмська конференція ООН 1972 року. В жовтні 1972 року держави-

члени Європейського Економічного Співтовариства приймають Декларацію щодо програми дій із навколишнього середовища.

На початок 1973 року була прийнята Перша програма дій із навколишнього середовища (на 1973-1976 рр.). З цього моменту всі пріоритетні дії Співтовариства у сфері охорони довкілля визначаються так званими програмами дій, які, хоча і не мають обов'язкової юридичної сили, є важливим інструментом регулювання питань, що стосуються охорони довкілля.

*Перша програма дій* із навколишнього середовища визначила шість основних завдань: 1) зменшення і по можливості запобігання забрудненню; 2) підтримка екологічного балансу біосфери; 3) недопущення шкоди природі при експлуатації її ресурсів; 4) поліпшення умов праці за допомогою нормалізації довкілля; 5) посилення екологічних аспектів у містобудуванні і землекористуванні; 6) пошук шляхів розв'язання проблем навколишнього середовища спільно з державами в рамках і поза Співтовариством, особливо в міжнародних організаціях.

Також перша програма дій координувала природоохоронну діяльність Співтовариства в міжнародних організаціях (Організація економічного співробітництва та розвитку, Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй, Програма ООН по навколишньому середовищу), що відають різними аспектами політики, економіки, законодавства і охорони здоров'я з метою розробки рекомендацій національним урядам, особливо при гармонізації термінових заходів захисту навколишнього середовища.

В ході забезпечення реалізації Першої програми дій та з метою зменшення обсягів виробництва відходів та усунення їх виробництва взагалі шляхом удосконалення методів управління й розумного споживання ресурсів була прийнята Директива Ради 75/442/ЄС про відходи.

З метою запобігання забрудненню водних об'єктів, виключення шкоди здоров'ю людей здійснення моніторингу та контролю якості води була прийнята Директива Ради 75/440/ЄС про вимоги до якості поверхневих вод, призначених для забору питної води в державах-членах, а також – Директива Ради 76/160/ЄС про якість води для купання. Їх мета – зменшення забруднення вод, що використовується для питних потреб і купання та їх охорона від подальшого погіршення, що сприятиме в цілому охороні навколишнього середовища та здоров'я населення.

*Друга програма дій* Європейських Співтовариств, яка називалася «Продовження та імплементація політики Європейського Співтовариства і програма дій з навколишнього середовища», була прийнята у 1977 році і була фактичним продовженням і розвитком Першої програми дій.

Вперше зазначалось, що економічний розвиток – не самоціль, але основа зусиль соціальних партнерів щодо поліпшення якості життя з властивою Європі увагою до невідчутних цінностей і захисту навколишнього середовища, щоб поставити прогрес на службу людству. Відповідальність за здійснення Програми покладалася на Комісію.

В межах Співтовариства також втілюються в життя дослідницькі програми з питань охорони навколишнього середовища, наприклад, «Наука і технології

для охорони навколишнього середовища» (STEP) і «Європейська програма кліматології та природних регіонів» (ЕРОСН).

Цей період знаменується становленням політики Співтовариства відносно навколишнього середовища і способів її правового регулювання.

3. *На третьому етапі* (1982-1986) відбувся перехід багатостороннього екологічного співробітництва на постійну міждержавну основу.

Законодавство ЄС у цей період починає регулювати виробництво і використання хімікатів, обмежує маркетинг і застосування деяких небезпечних речовин та препаратів, встановлює процедуру контролю навколишніх середовищ, порушених відходами індустрії, закріплює процедури узгодження програм скорочення і можливого усунення забруднення, а також класифікації, упаковки та маркування небезпечних речовин, що підлягають реєстрації.

На цьому етапі також було поставлено питання про відходи виробництва в цілому і засоби їх усунення, регламентувалися допустимі межі відходів виробництва, а також можливості їх повторного використання.

Третя програма дій Європейського Співтовариства «Продовження та імплементація політики Європейського Співтовариства і програма дій з навколишнього середовища» (1982-1986) була прийнята 7 лютого 1983 року. Вона містила ряд принципово нових положень, що стосувалися чотирьох аспектів екологічної політики Співтовариства: необхідність подальшої інтеграції екологічної політики в інші секторні політики Співтовариства; необхідність посилення превентивних аспектів екологічної політики та інші.

Таким чином, проходив активний розвиток вторинного законодавства Європейських Співтовариств у сфері навколишнього середовища, незважаючи на відсутність відповідних положень щодо охорони довкілля в первинному законодавстві, тобто в установчих договорах Європейських Співтовариств.

Лише у 1987 році Єдиним Європейським Актом у Договорі про заснування Європейського Економічного Співтовариства були внесені положення, що стосувалися навколишнього середовища. Цим Актом до Договору додався новий розділ – «Навколишнє середовище».

Передбачалось, що Співтовариство діятиме у сфері навколишнього середовища в тих межах, в яких цілі, передбачені Договором, будуть краще досягатись на рівні Співтовариства, аніж на рівні держав-членів.

4. *Четвертий етап* (1986-1992) був ознаменований закріпленням компетенції Співтовариств в області навколишнього середовища в Єдиному Європейському Акті (далі – ЄЄА) 1987 р. і легітимацією екологічної діяльності. У ЄЄА з'явилась спеціальна стаття, присвячена цьому напрямку діяльності Співтовариства. Однак, юридична база комунітарних заходів у галузі охорони навколишнього середовища була істотно зміцнена. Охорона навколишнього середовища стає однією з областей, в якій повноваження розподілені між ЄС та державами-членами.

У ЄЄА були сформовані три основні принципи політики Співтовариства і держав-членів в області охорони навколишнього середовища: запобігання забрудненню, усунення забруднення у його джерела, відшкодування збитків від забруднення тим, хто в ньому винен.

Четверта програма дій з навколишнього середовища (1987-1992) була прийнята 19 жовтня 1987 року. Вона аналізує доповнення, зроблені Єдиним Європейським Актом до Римського договору та приділяє більше уваги пошуку нових можливостей для інтеграції екологічної політики в інші політики Співтовариства, звертаючи особливу увагу на такі сфери діяльності:

- розробка екологічних стандартів;
  - ефективне і комплексне застосування існуючого законодавства Співтовариства;
  - управління усіма видами впливу на навколишнє середовище;
  - забезпечення ширшого доступу громадськості до інформації та поширення екологічної інформації, а також розвиток екологічної освіти та інше.
- 1987 рік проголошувався Європейським роком навколишнього середовища.

Договір про заснування Європейського Союзу 1992 року поставив нову ціль перед державами-членами – досягнення збалансованого та сталого розвитку. Було визначено ще одну ціль політики Співтовариства в сфері захисту навколишнього середовища – забезпечення на міжнародному рівні заходів, пов'язаних з вирішенням екологічних проблем у регіональному і міжнародному масштабах. Внесення положень, що регулюють політику в сфері навколишнього середовища, до установчих договорів Європейських Співтовариств сприяло не лише виникненню великої кількості норм вторинного права, а й інституційному розвитку Співтовариства.

5. *На п'ятому етапі* (1992-2001) потужний підйом екологічного руху в Західній Європі змусив уряди держав-членів зробити значні кроки вперед у цій області. У Маастрихтському договорі 1993 року про утворення ЄС була істотно змінена формулювання його економічних цілей: досягнення стійкого, безінфляційного та екологічно прийняттого росту. Охорона навколишнього середовища зводилась до ранга самостійного напрямку політики ЄС.

Програма створення єдиного ринку підняла статус політики у сфері охорони навколишнього середовища. Запровадженням суворих екологічних обмежень Комісія намагається забезпечити високий рівень захисту в межах єдиного ринку. Крім того, держави-члени можуть вживати власних заходів для захисту навколишнього середовища, але вони не повинні перешкоджати розвитку торгівельних відносин у межах Співтовариства і тим самим не порушувати законодавство Євросоюзу. Відносно високими екологічними стандартами відрізняються північні держави і Німеччина.

Починаючи з літа 1993 р., ретельно перевірені продукти одержали можливість нагородження спеціальною еколейбою, а з 1995 р. фірми – отримувати знак «екологічно чистий» після інспекції їхньої продукції.

Новий крок вперед у зміцненні юридичної бази екологічної стратегії ЄС був зроблений в Амстердамському договорі.

Після утворення ЄС, вперше була прийнята довгострокова (до 2000 р.). П'ята програма дій в галузі охорони навколишнього середовища, яка визначила розширення правового регулювання і початкову кодифікацію норм ЄС у сфері екології.

П'ята програма отримала спеціальну назву «До сталості» (1993 – 2000). Під час реалізації четвертої програми відбулася важлива подія у сфері охорони довкілля – Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро, на якій прозвучав заклик дотримуватися принципів та ідей «сталого розвитку». У зв'язку з цим П'ята програма дій із навколишнього середовища була названа «До сталості». У преамбулі і тексті програми підкреслюється важливість принципів Декларації Ріо-де-Жанейро і бажання їх дотримуватися.

Якщо раніше важлива роль відводилася лише законодавчим інструментам для досягнення цілей програми, то П'ята програма дій пропонує використовувати також ринкові інструменти, механізми фінансової підтримки, горизонтальні інструменти, що включають статистичні дані, наукові дослідження, технологічний розвиток та ін. У програмі підкреслювалася важлива роль неурядових організацій. Багато уваги приділялося питанню екологічної освіти.

Екологічне законодавство ЄС встановлює європейський стандарт для національної специфікації систем управління навколишнім середовищем, до добровільної участі в індустріальному секторі екоуправління залучаються економічні кола, встановлюється порядок досягнення угод в ході виконання правових приписів, забезпечується доступ громадськості до документів Європейського агентства з навколишнього середовища, в тому числі через інформаційний сайт «Природа», приймається програма підтримки природоохоронних об'єднань, а для відкритого обговорення проблем екології створюється Європейський консультативний форум з навколишнього середовища і сталого розвитку.

Таким чином, основними напрямками екологічної стратегії ЄС на цьому етапі стали:

- правове регулювання антропогенного впливу на навколишнє середовище і моніторинг її стану;
- екологічний менеджмент і аудит;
- стандартизація і сертифікація взаємовідносин суспільства і природи;
- захист екологічних прав людини.

Спільна екологічна компетенція ЄС та держав-членів розмежовується на основі принципу субсидіарності, нерозривно пов'язана з іншими напрямками інтеграції та надається установчим договором як для екологічної діяльності, так і для сприяння внутрішньому ринку.

6. **Шостий етап** ознаменувався прийняттям нового договору в Ніцці 2001 року, який поклав початок шостого етапу, пов'язаного зі значним розширенням ЄС за рахунок 12 держав Центральної та Південної Європи. Лаакенська декларація 15 грудня 2001 «Майбутнє Європейського Союзу» встановлює більш точні орієнтири і графік практичних заходів з реформування й удосконалення екологічної стратегії ЄС з урахуванням нових геополітичних та екологічних реалій.

Відповідно до положень засновницького договору, екологічну стратегію ЄС як і раніше будують на основі Програм дії в області навколишнього середовища, що визначає пріоритети та актуальні заходи на найближче

майбутнє. Свій розвиток П'ята програма 1993 року знайшла у Шостій екологічній програмі ЄС, яка була затверджена на 10 років Рішенням Європейського парламенту та Радою № 1600 /2002 /ЄС від 22 липня 2002 року безпосередньо перед Світовим самітом ООН зі сталого розвитку (РІО+10) в Йоганнесбурзі і спрямована на інтеграцію екологічних вимог у різні напрямки діяльності Співтовариства та забезпечення сталого розвитку з урахуванням майбутнього розширення ЄС.

Передбачалося, що Програма повинна сприяти інтеграції екологічних інтересів у всі політики Співтовариства і досягненню сталого розвитку.

У зв'язку з обговоренням питання щодо стандартів виробництва і обігу продуктів потрібно вказати, що на думку європейських фахівців, до цих пір не існує діючої політики поводження з продуктами та їх виробництва в Співтоваристві. Це пояснюється тим, що юридично неможливо охопити аналіз життєвого циклу виробництва, так як в цьому випадку було б потрібно об'єднати надзвичайно різні джерела, види, результати і кінцеві пункти впливу безліччю загальних інструментів. Наприклад, необхідно було б встановити заходи при виробництві продуктів, їх продажу, використанні або на стадії відходів. ЄС повинно були б взяти на приціл використання сировини і матеріалів, споживання енергії при виробництві та застосуванні, а також хімічні, біологічні та радіологічні викиди, а також запровадити необхідних дії та економічні механізми.

На сучасному етапі Договір про внесення змін до Договору про Європейський союз та Договір про заснування Європейського співтовариства, або Договір про реформу ЄС, створений з метою покращення функціонування Європейського Союзу у складі 27 держав-членів та зміцнення ролі і позицій ЄС на світовій арені в умовах глобальних змін, було остаточно узгоджено на Міжурядовій конференції в Лісабоні 19 жовтня 2007 року.

Новий договір змінює цінності і цілі Європейського союзу (Ст. 2 і 3 Договору про ЄС). Договір про реформу змінює назву Договору про заснування Європейських співтовариств на Договір про функціонування ЄС, чим безпосередньо пов'язує його з Договором про ЄС та цілями, які він ставить перед об'єднаною Європою. Таким чином, принципи, які розглядалися раніше як декларативні: захист громадян ЄС по всьому світу, економічна, соціальна і територіальна єдність, культурне різноманіття та інше – поряд з соціальними цілями, стають основними завданнями політики ЄС. Завданням ЄС також стає створення «внутрішнього ринку» і досягнення цілого ряду цілей: повна зайнятість, соціальний прогрес, високий рівень захисту навколишнього середовища, боротьба проти дискримінації, соціальна справедливість, захист прав дітей та інше.

7. **Сьомий етап** (2014-2020) ознаменований прийняттям Рішення Європейського Парламенту і Ради № 1386/2013/ЄС від 20.11.2013 р. «Про загальну програму дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети» (сьома програма).

В програмі зазначається, що глобальні системні тенденції та виклики, пов'язані з динамікою народонаселення, урбанізацією, захворюваннями та пандеміями, прискоренням технологічних змін і несталим економічним зростанням, посилюють складність протидії екологічним проблемам і досягнення довготривалого сталого розвитку. Забезпечення довготривалого процвітання Союзу потребує вжиття подальших дій з метою вирішення цих проблем.

Сьома програма ґрунтується на політичних ініціативах, висунутих у стратегії «Європа-2020», зокрема на Пакеті ініціатив Союзу в галузі збереження клімату та енергетики, Повідомленні Комісії про дорожню карту переходу до низьковуглецевої економіки у 2050 році, Стратегії ЄС щодо біологічного різноманіття на період до 2020 року, Дорожній карті переходу до ресурсоефективної Європи, Флагманській ініціативі «Інноваційний Союз» та Стратегії Європейського Союзу щодо сталого розвитку.

Згідно Програми, до 2030 року необхідно скоротити викиди парникових газів на 40 відсотків і підвищити енергоефективність на 27 відсотків. Після Паризької угоди та відображення важливої ролі ЄС у боротьбі з наслідками зміни клімату, значна увага приділяється екологічній стабільності та подоланню змінам клімату.

8. **Восьмий етап** (2021-2030) започаткований прийняттям 24 лютого 2021 року Європейською Комісією Стратегії ЄС з адаптації до зміни клімату.

Стратегія визначає шлях підготовки до подолання неминучих наслідків зміни клімату.

Зокрема, економічні втрати від частіших кліматичних екстремальних погодних ситуацій зростають. В ЄС зазначені втрати, в середньому, перевищують 12 млрд євро на рік. За деякими підрахунками, вплив сьогоденної економіки ЄС на глобальне потепління на 3°C вище до індустріального рівня призведе до щорічних втрат щонайменше 170 млрд євро. Зміна клімату впливає не тільки на економіку, але й на здоров'я та добробут європейців, які все частіше страждають від хвиль спеки: найнебезпечнішою стихійною катастрофою у світі у 2019 році стала європейська спека, в якій загинуло 2,5 тис людей.

Тому, незважаючи на те, що ЄС вживає максимальних зусиль для пом'якшення кліматичних змін як на внутрішньому, так і на міжнародному рівні, існує необхідність забезпечення готовності до протидії неминучим наслідкам зміни клімату, таким як смертельні хвилі спеки, руйнівні посухи, руйнування лісів та узбережжя, розмиті внаслідок підвищення рівня моря. Спираючись на Стратегію адаптації до зміни клімату 2013 року, нова Стратегія спрямована на переключення фокусу з розуміння проблеми на вироблення рішень та перехід від планування до реалізації.

Дії ЄС з питань адаптації до зміни клімату охоплюватимуть всі частини суспільства та всі рівні управління як всередині ЄС, так і за його межами. ЄС працюватиме над побудовою кліматично стійкого суспільства шляхом покращення знань про вплив клімату та рішення щодо адаптації, посилення планування адаптації та оцінки кліматичних ризиків, прискорення адаптаційної дії та сприяння зміцненню кліматичної стійкості у всьому світі.



Дії з адаптації мають бути забезпечені надійними даними та інструментами оцінки ризику, доступними для всіх – від сімей, які купують, будують та відновлюють будинки, до підприємств у прибережних регіонах або фермерів, які планують свої врожаї. З цією метою Стратегія пропонує дії, які розширюють межі знань щодо адаптації, для забезпечення збору кращих даних про кліматичні ризики та втрати, роблячи їх доступними для всіх. Передбачається удосконалення та розширення Європейської платформи щодо знань про адаптацію Climate-ADAPT та додавання до неї спеціальної обсерваторії охорони здоров'я для кращого відстеження, аналізу та запобігання наслідкам зміни клімату для здоров'я.

В рамках зазначених заходів планується досягти:

- пришвидшення переходу до кліматичної нейтральності;
- застосування чистої та ефективної енергетики;
- запровадження циркулярної економіки;
- поступового відходу від усіх прямих та непрямих субсидій на викопне паливо до 2025 року та субсидій, які фінансують екологічно шкідливу діяльність, до 2027 року.

9 липня 2021 року ЄС опублікував Регламент (ЄС) 2021/1119 (Європейський кліматичний закон), який законодавчо закріплює мету ЄС стати кліматично нейтральною до 2050 року, а також проміжну ціль скорочення чистих викидів парникових газів шляхом щонайменше 55% до 2030 року.

### **20.3. Принципи екологічного права ЄС**

Принципи екологічного права ЄС – це головні основи даної правової системи, які визначають зміст правотворчої, правозастосувальної і правоохоронної діяльності Союзу в цілому і його держав-членів зокрема.

Залежно від сфери дії, принципи європейського права можуть бути загальними і спеціальними. Перші належать до правової системи в цілому, другі – до її окремих галузей та інститутів.

У європейському праві головним джерелом принципів спочатку виступало прецедентне право. При формулюванні принципів права Союзу Суд Європейських Співтовариств спирається на спільні конституційні традиції держав-членів і загальноновизнані принципи міжнародного права. Ряд принципів загального і спеціального характеру закріплені в установчих договорах Європейського Співтовариства та Європейського Союзу. Так, стаття 6 Договору про заснування Європейського Союзу зазначає, що «Союз заснований на принципах свободи, демократії, поваги прав людини і основних свобод, а також верховенства права – принципах, спільних для держав-членів».

Інші принципи, що належать до категорії загальних, закріплюються, переважно, у рішеннях Суду Європейських Співтовариств. Оскільки екологічне право є галуззю європейського права, то до нього застосовуються також *загальні принципи* європейського права.

Принципи свободи, демократії, поваги прав людини і основних свобод, верховенства права та ін. є важливими для будь-якої галузі права, зокрема і для екологічного права.

У європейському екологічному праві також використовуються процесуальні принципи європейського права: принцип пропорційності та принцип субсидіарності.

Згідно з принципом *пропорційності* Співтовариства здійснюють свою юрисдикцію тільки в межах тих повноважень, які надані Співтовариству державами-членами, відповідно до установчих договорів, а також для реалізації встановлених Договором цілей. Дії чи акти повинні бути пропорційні цілям, на досягнення яких спрямовані. Принцип пропорційності виконує функцію підтримання збалансованості цілей і дій Співтовариства у відповідних сферах.

Щоб визначити, чи дія відповідає принципу пропорційності, слід встановити чи:

- засоби, що використовуються, відповідають меті досягнення цілей (так званий тест на ефективність);

- ці засоби не виходять за межі того, що необхідно для досягнення цілей (так званий тест на доцільність).

Своєрідним продовженням і доповненням принципу пропорційності служить принцип *субсидіарності*. Суть принципу субсидіарності полягає в тому, що у всіх випадках, коли досягнення цілей, які стоять перед Співтовариством, неможливе зусиллями лише окремих держав-членів, коли необхідно об'єднати дії всіх членів Співтовариства, то вирішення проблеми і реалізація дій стає справою самого Співтовариства.

Принцип субсидіарності застосовується у тих сферах, у яких Співтовариство не має виключної компетенції. Принцип субсидіарності визначає розподіл повноважень між державами-членами та Співтовариствами.

Субсидіарність є динамічним поняттям. Вона застосовується з огляду на цілі, закріплені Договором. Це дозволяє розширювати дії Співтовариства, коли обставини цього вимагають, чи звужувати, коли відпадає потреба в якихось діях.

Принцип субсидіарності використовується, коли:

- питання, що розглядається, має транснаціональні аспекти, які не можуть успішно регулюватися діями держав-членів;

- самостійні дії держав-членів чи відсутність дій Співтовариства конфліктуватимуть із положеннями Договору чи завдаватимуть значної шкоди інтересам держав-членів;

- дії на рівні Співтовариства принесуть більше користі, ніж дії на рівні держав-членів.

Принцип субсидіарності означає, що держави-члени залишаються відповідальними за питання, які вони можуть вирішити ефективніше самі, ніж на рівні Співтовариства. І навпаки, якщо якесь питання може бути вирішене ефективніше на рівні Співтовариства, то ним повинно займатися Співтовариство, а не окремі держави-члени.

Прикладом застосування цих принципів може бути вироблення проекту Директиви Європейського Парламенту і Ради щодо екологічної відповідаль-

ності з метою запобігання й усунення екологічної шкоди. Директива передбачає застосування принципу «забруднювач платить», згідно зі статтею 174(2) Договору про заснування Європейського Співтовариства. Виникла необхідність вжити заходів на рівні Співтовариства, через наявність забруднених місць, забруднення води і шкоду біорізноманіттю, а також у зв'язку з тим, що не всі держави-члени мають систему відповідальності за екологічну шкоду. Мета полягає в забезпеченні, у майбутньому, відновлення завданої шкоди тими, хто забруднює. Більше того, за відсутності спільних законодавчих рамок, підприємці можуть використовувати різні умови в державах-членах, щоб уникнути відповідальності. Законодавчий проект спрямований саме на це, але він і відповідає вимогам, оскільки встановлює рамки для заходів, спрямованих на усунення значної шкоди довкіллю, як мінімальну основу, яку держави-члени можуть використовувати з метою ефективної імплементації запропонованого режиму.

Поряд із загальними принципами в правовій системі Європейського Союзу діють **спеціальні принципи**. Вони складають основу правового регулювання в окремих сферах суспільного життя. Спеціальні принципи закріплюються, в основному, в установчих договорах Європейських Співтовариств та Європейського Союзу, а іноді і в нормативно-правових актах вторинного права.

Спеціальні принципи європейського екологічного права відповідають головній вимозі Співтовариства у сфері охорони довкілля щодо досягнення високого рівня захисту та спрямовані на реалізацію цілей Співтовариства. Такі принципи застосовуються до усіх питань, що регулюються європейським екологічним правом.

Принципи європейського екологічного права визначаються, головним чином, установчими договорами. Стаття 6 Договору про заснування Європейського Співтовариства закріплює принцип інтеграції вимог до охорони навколишнього середовища у визначення і реалізацію політики та діяльності Співтовариства, зокрема з огляду на досягнення сталого розвитку. Цей принцип застосовується не лише до політики з навколишнього середовища, але й до усієї політики та дій Співтовариства. Тобто, принцип інтеграції використовується у багатьох сферах регулювання суспільних відносин у європейському праві.

Стаття 174(2) Договору про заснування Європейського Співтовариства визначає принципи, на яких базується політика Співтовариства у сфері навколишнього середовища:

- принцип попередження;
- принцип перестороги;
- відшкодування шкоди, завданої навколишньому середовищу, в основному, шляхом її усунення на самому початку виникнення;
- принцип «забруднювач платить».

В екологічному праві ЄС діють також наступні принципи:

- інтеграції екологічних питань у політику та дії ЄС (так звана екологізація сфер суспільного виробництва);
- сталого розвитку тощо.

## 20.4. Джерела екологічного права ЄС

Джерела екологічного права ЄС – це зовнішні форми вияву правових норм, що діють в рамках ЄС і регулюють суспільні відносини з питань, які стосуються охорони навколишнього середовища.

Такі джерела включають норми первинного права, норми вторинного права, прецедентне право, міжнародні договори чи так зване третинне або додаткове право. Усі джерела європейського права пов'язані ієрархічною системою, в якій вищою юридичною силою наділені джерела первинного права. На основі первинного права органи Європейського Союзу приймають норми вторинного права. Відносно самостійними групами є норми прецедентного права та міжнародні договори.

### *Установчі договори як джерело екологічного права ЄС (акти первинного права)*

Європейський Союз та Європейські Співтовариства діють на основі установчих договорів, які були вироблені та підписані державами-членами на основі міжнародного права. Тим не менше, їх положення стосуються не лише держав-членів, але і їх громадян.

Норми, закріплені в установчих договорах та в договорах, що їх доповнюють, отримали назву первинного права. До первинного права, перш за все, відносять три установчих договори, на основі яких були створені Європейські Співтовариства: Паризький договір 1951 року про заснування Європейського Об'єднання Вугілля і Сталі, два Римські договори 1957 року про заснування Європейського Економічного Співтовариства (згодом Європейського Співтовариства) та Євратому, а також Маастрихтський договір про заснування Європейського Союзу 1992 року. З розвитком інтеграційних процесів на європейському континенті установчі договори змінювалися, у них вносились нові положення й анулювалися вже не актуальні. Тому усі договори, які вносили зміни й доповнення до перерахованих вище установчих договорів, теж вважаються первинним правом. Сюди належить Єдиний Європейський Акт 1987 року, Амстердамський договір 1997 року, Ніщський договір 2001 року.

Актами первинного права також є Договір про створення єдиної Ради та єдиної Комісії Європейських Співтовариств 1965 року (Договір про злиття), Акт про проведення прямих виборів 1976 року, договори про вступ нових держав у Співтовариства та Європейський Союз.

За своєю юридичною природою установчі договори є міжнародними договорами. Норми первинного права мають вищу юридичну силу, порівняно з нормами вторинного права. Вони встановлюють цілі, завдання, принципи, сферу компетенції Європейського Союзу та Європейських Співтовариств, порядок створення та функціонування органів й інституцій, визначають характерні риси європейського права.

Норми первинного права мають пряму дію на території держав-членів Європейського Союзу, вони є безпосереднім джерелом прав і обов'язків його суб'єктів. Проте, нормами прямої дії є лише ті норми установчих договорів, які

є «чітко визначеними та не ведуть до широкої інтерпретації». Таке тлумачення норм первинного права дав Суд Європейських Співтовариств ще у 1978 році.

Іноді установчі договори Європейського Союзу та Європейських Співтовариств називають конституційними, порівнюючи їх з конституціями держав.

Норми, що стосуються охорони навколишнього середовища, закріплені Договором про заснування Європейського Співтовариства, в основному, в розділі XIX «Навколишнє середовище». Тут визначається мета, цілі, принципи, форми та способи дій Європейського Співтовариства під час створення і реалізації своєї політики у сфері охорони навколишнього середовища. Стаття 175 визначає також зобов'язання та повноваження деяких органів Європейського Союзу щодо здійснення політики в сфері охорони довкілля.

Положення розділу «Навколишнє середовище» доповнюються закріпленими в статті 95 Договору про заснування Європейського Співтовариства нормами, що дають можливість Співтовариству здійснювати заходи щодо зближення екологічного законодавства держав-членів. Окрім положень установчих договорів, які стосуються безпосередньо охорони навколишнього середовища, інші норми, закріплені у них, також застосовуються до європейського права навколишнього середовища. Сюди входять і цілі Європейського Союзу та Європейського Співтовариства, і принципи, що застосовуються до усіх галузей європейського права, і порядок створення й функціонування органів та інституцій Європейського Союзу, які відіграють безпосередню роль у розробці та реалізації політики ЄС у сфері охорони навколишнього середовища.

#### *Норми вторинного права ЄС у сфері охорони навколишнього середовища*

До норм вторинного права ЄС належать директиви, регламенти, рішення, рекомендації та висновки. Стаття 249 Договору про заснування Європейського Співтовариства передбачає, що «для виконання своїх завдань та згідно з положеннями цього Договору, Європейський Парламент спільно з Радою, Рада і Комісія приймають регламенти, директиви і рішення та дають рекомендації й висновки». Отже, акти вторинного права приймаються органами Європейського Союзу на основі установчих договорів і є похідними, вторинними нормами відносно установчих договорів.

Регламент Європейського Союзу – це акт, що володіє в ряду з іншими правовими джерелами найвищою юридичною силою. Він застосовується в тих випадках, коли необхідно деталізувати принципові положення самих установчих договорів. Так, зокрема, в Європейському Союзі регламентами переважно регулюються такі сфери, як транспорт (ст. 71-75), сільське господарство (ст. 37), торгова політика (ст. 132-133) і припинення недобросовісної конкуренції (ст. 83), митні правила.

Якісною характеристикою регламенту є його обов'язкова сила загалом.

Звернемося в цьому зв'язку до ст. 229 Римського Договору про заснування ЄС, яка закріплює положення, згідно з яким «регламенти, прийняті спільно Європейським парламентом і Радою, або Радою на основі норм цього Договору,

можуть надати Суду найширшої компетенції в тому випадку, що стосується санкцій, передбачених у цих регламентах».

Директиви. Директива як джерело комунітарного права, що володіє значною специфікою, відрізняється від регламенту тим, що має обов'язкову силу тільки для тієї держави (або групи держав), якій вона адресована й лише стосовно того результату, до досягнення якого вона спрямована. Її відмінною рисою також є те, що форми і способи реалізації правоположень, закріплених у директиві, визначаються самою державою-дестинатором директивного правоположення.

Сьогодні Директиви є головним, за обсягом, джерелом, у якому закріплені норми європейського права навколишнього середовища. Директива - нормативно-правовий акт Європейського Союзу, що закріплює правила загального характеру, має юридично обов'язкову силу і є обов'язковим для виконання на території усього Європейського Союзу. Директиви використовуються для гармонізації національного права, тобто для введення спільних основ правового регулювання у конкретних сферах суспільного життя. Вони визначають цілі та результати, яких необхідно досягти. Держави-члени вільні у виборі засобів для їх досягнення, тобто мають простір для власного правового регулювання. Таким чином, держави-члени самі обирають форми і методи дій. Залежно від предмета директиви та від правової системи конкретної держави-члена, інкорпорація директиви у національне право здійснюється шляхом внесення доповнень або змін до вже існуючих нормативно-правових актів чи прийняття нових законів і підзаконних актів.

Директиви поділяються на рамкові та звичайні (або дочірні). Рамкові директиви встановлюють загальні принципи, процедури і вимоги законодавства у різних сферах. Інші директиви у кожному секторі повинні відповідати загальним принципам рамкових директив. Наприклад, якщо у сфері охорони вод прийнята Рамкова водна директива, то усі інші директиви, що приймаються у цій сфері, мусять відповідати принципам і загальним нормам даної рамкової директиви, а не суперечити їм.

Близько 10% законодавства ЄС у сфері охорони довкілля є у формі регламентів.

Рішення – це індивідуальні законодавчі акти, які є обов'язковими для сторін, яким адресуються. Вони відрізняються від директив і регламентів своєю особливою природою. Рішення є стандартною формою індивідуальних актів, тобто вони повинні служити інструментом не правотворчості, а правозастосування. Тим не менше, під назвою «рішення» можуть прийматися і нормативні документи. Єдиним елементом у структурі Союзу, де рішення виступали стандартною формою нормативних актів, було ЄОВС. Як правило, рішення стосуються спеціальних, вузьких, переважно технічних питань і обов'язкові лише для тих суб'єктів європейського права, яким адресовані. Використовуються для уточнення детальних адміністративних вимог чи поновлення технічних аспектів регламенту або директиви. Адресатом не обов'язково виступає держава - це можуть бути і окремі категорії юридичних осіб чи

конкретні юридичні особи. Наприклад, Європейська Комісія прийняла низку рішень щодо екологічного маркування ЄС для різних видів продукції.

За загальним правилом, рішення повідомляються тим суб'єктам європейського права, яких безпосередньо стосуються, і набувають чинності з дати повідомлення стороні, якій вони адресуються.

Рекомендації та висновки. Характерною рисою рекомендацій та висновків є те, що вони не нормативно-правові акти. Рекомендації та висновки не обов'язкові для виконання і носять лише рекомендаційний, дорадчий характер.

Акти вторинного права ще можна класифікувати за характером їх правового регулювання на:

- нормативні акти, що встановлюють вимоги безпечного використання природних ресурсів;
- нормативні акти, що встановлюють вимоги для конкретних видів господарської діяльності, які визначаються екологічно небезпечними;
- нормативні акти, якими запроваджуються механізми охорони навколишнього середовища.

В свою чергу **нормативні акти, що встановлюють вимоги безпечного використання природних ресурсів** поділяються на:

**а) нормативні акти, що регулюють заходи, спрямовані на забезпечення якості повітря** (зокрема: Шоста Програма дій щодо захисту навколишнього середовища БЕАР, ухвалена Рішенням № 1600/2002/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 22 липня 2002 р., якою передбачено розробку тематичної стратегії боротьби із забрудненням повітря під назвою «Чисте повітря для Європи»; Директива 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи» від 21 травня 2008 р.; Директива 2001/81/ЄС від 23 жовтня 2001 р., яка встановлює національні квоти на викиди забруднювачів, що призводять до підкислення та еутрофікації, а також шкідливих для озонового шару, з метою забезпечення більш повної охорони довкілля та здоров'я людини від негативних наслідків).

До зазначеної підгрупи можна віднести й нормативні акти ЄС, якими встановлюються вимоги щодо окремих, екологічно небезпечних видів діяльності, що можуть впливати на стан атмосферного повітря.

До них належать, зокрема: Директиви: 1

- 999/13/ЄС щодо викидів летючих органічних сполук при використанні органічних розчинників;
- 98/70/ЄС щодо якості бензину та дизельного палива;
- 93/12/ЄЕС щодо вмісту сірки у рідкому пальному;
- 94/63/ЄС щодо контролю викидів летючих органічних сполук (ЛОС), що виникають зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій;
- 99/94/ЄС щодо палива та викидів вуглекислого газу CO<sub>2</sub> новими пасажирськими транспортними засобами;
- 70/220/ЄЕС з питань зближення законодавств держав-членів ЄС, яка стосується заходів, що вживаються проти забруднення повітря вихлопними

газами автотранспортних засобів, обладнаних двигунами з нагнітаючим запалюванням від 20 березня 1970 р.;

- 88/77/ЄЕС щодо гармонізації законодавства держав-членів ЄС у сфері заходів з протидії забрудненню повітря газоподібними викидами, що виникають при роботі дизельних двигунів, встановлених на транспортних засобах від 3 грудня 1987 р.;

- 97/68/ЄС щодо гармонізації законодавства держав-членів ЄС у сфері заходів з протидії забрудненню повітря газоподібними та сипкими викидами, що виникають при роботі двигунів внутрішнього згоряння, встановлених на нетранспортних засобах;

- 2000/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 22 травня 2000 р. щодо заходів із запобігання та протидії викидам газоподібних та сипких забруднювачів, що виникають при роботі двигунів сільськогосподарських та лісогосподарських тракторів;

- 2001/80/ЄС щодо встановлення обмежень на викиди окремих забруднювачів у повітря великими спалювальними підприємствами, Рішення: 2002/159/ЄС щодо даних про якість палива; 88/540/ЄЕС щодо Монреальського Протоколу (стосовно зменшення озонного шару) тощо.

Окремий напрямок забезпечення якості атмосферного повітря формують *нормативні акти ЄС щодо подолання шумового забруднення*. Так, Шоста Програма дій у галузі довкілля БЕАР наголошує на продовженні мобілізації зусиль, спрямованих проти шумового забруднення, переведення цієї діяльності у більш широкий контекст. Метою при цьому є «значне зниження кількості людей, що постійно підпадають під довгострокові середні рівні шуму, особливо пов'язаного із дорожнім рухом, та підготовка наступних дій у роботі із директивою про шум у навколишньому середовищі». Для реалізації цієї мети були передбачені два типи дій:

1) блокування джерел шуму: додаткові та подальші заходи, спрямовані на покращення ситуації, включаючи процедури схвалення, що стосуються шумового випромінювання, пов'язаного із послугами та продуктами: від залізничного транспорту, літаків та стаціонарної техніки та, зокрема, від автомобілів, включаючи заходи по зменшенню шуму від взаємодії шин із дорожньою поверхнею, що не наражають на ризик, пов'язаний із дорожньою безпекою;

2) зменшення шуму, пов'язаного із дорожнім рухом: інструменти, що розробляються та впроваджуються у життя для того, щоб зменшити шум, пов'язаний із дорожнім рухом там, де це потрібно, наприклад, шляхом зменшення потреб у транспорті, переходу на менш шумні моделі транспортних засобів, сприяння технічним заходам та постійному плануванню транспортного руху.

Основним документом в межах законодавства ЄС про шумове забруднення є Директива 2002/49/ЄС, що стосується оцінки та управління шумом у навколишньому середовищі.

**б) нормативні акти, що регулюють здійснення заходів, спрямованих на забезпечення якості вод** (наприклад: Рамкова Водна Директива 2000/60/ЄС;



Директива 76/160/ЄЕС щодо води для купання; Директива 98/83/ЄС щодо якості води, призначеної для споживання людиною; Директивою 2006/118/ЄС від 12 грудня 2006 року Європейського Парламенту і Ради про захист ґрунтових вод від забруднення та виснаження; Директива 91/271/ЄЕС щодо очищення міських стічних вод; Директива 91/676/ЄЕС від 12 грудня 1991 р. щодо захисту вод від забруднення нітратами сільськогосподарського призначення та ін.).

*в) нормативні акти, що регулюють заходи щодо захисту ґрунтів* (одним із напрямів діяльності ЄС у галузі довкілля є захист ґрунтів від ерозії та забруднення. Прикладом цієї групи нормативних актів можна назвати директиву Ради 86/278/ЄЕС від 12 червня 1986 р. про охорону навколишнього середовища і, в тому числі, ґрунту під час використання вологих опадів у сільському господарстві і т. ін.).

*г) нормативні акти, що спрямовані на регулювання заходів із запобігання зміни клімату* (співтовариство ратифікувало Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату Рішенням 94/69/ЄС від 23 грудня 1993 р.; Рішення 2002/358/ЄС стосовно ухвалення від імені Європейського Співтовариства Кіотського Протоколу до Рамкової Конвенції ООН щодо зміни клімату та спільного виконання відповідних зобов'язань; Рішення № 280/2004/ЄС стосовно механізмів моніторингу у країнах Співтовариства викидів газів, здатних викликати парниковий ефект, та стосовно дотримання вимог Кіотського Протоколу; Директиву 2003/87/ЄС (доповнена Директивою 2004/101/ЄС), що встановлює механізм продажу дозволів на викиди газу у межах Співтовариства та доповнює Директиву 96/61/ЄС, а також Регламент ЄС про хімічні речовини та їх безпечне використання 1907/2006/ЄС, в сільському господарстві, щодо якості і безпечності продукції (Інтегрована політика щодо продукції), в інноваційній сфері («План дій щодо розвитку технологій захисту довкілля» 2004 року, «План дій з еко-інновацій» 2011 року), Стратегія ЄС з адаптації до зміни клімату тощо).

**Нормативні акти, що встановлюють вимоги для конкретних видів господарської діяльності, які визначаються екологічно небезпечними також мають свої підгрупи, зокрема:**

*а) нормативні акти, що регулюють екологічну безпеку в промисловості* (Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення – ІРРС); рішення Комісії: 2013/84/ЄС від 11 лютого 2013 р. про встановлення найкращих наявних методик для дублення шкір; 2013/163/ЄС від 26 березня 2013 р. про встановлення найкращих наявних методик для виробництва цементу, вапна та оксиду магнію; 2012/134/ЄС від 28 лютого 2012 р. про встановлення найкращих наявних методик для виробництва скла; 2012/135/ЄС від 28 лютого 2012 р. про встановлення найкращих наявних методик для виробництва чавуну і сталі; 2012/249/ЄС від 7 травня 2012 р. про визначення періодів пуску і зупинки для цілей Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту і Ради про промислові викиди; 2012/115/ЄС від 10

лютого 2012 р. про визначення правил щодо національних перехідних планів, передбачених Директивою 2010/75/ЄС Європейського Парламенту і Ради про промислові викиди; директиви Seveso I, II і III про контроль великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами та ін.).

**б) нормативні акти, що регулюють екологічну безпеку у сфері поводження з хімікатами** (Директива Ради 73/404/ЄС про узгодження законів держав-членів про миючі засоби; Директива Ради 82/242/ЄС про зближення законів країн Співтовариства про методи випробування біодеградуючих мийних елементів; Директива Ради 88/379/ЄС про зближення законів, інструкцій і адміністративних заходів держав-членів з класифікації, пакуванню й маркуванню небезпечних складів; Регламент Ради (ЄС) 793/93 встановлена необхідність оцінки та контролю ризиків існуючих хімікатів; Регламент Комісії (ЄС) 1488/94, що закріпив принципи оцінки ризиків людині й навколишньому середовищу від існуючих речовин відповідно до Регламенту ради (ЄС) 793/93; Директива 76/769/ЄС Рада про обмеження маркетингу й використання деяких небезпечних речовин і препаратів; Директива Ради ЄС: 91/157/ЄС про батареї і акумулятори, що містять деякі небезпечні речовини та ін.).

**в) нормативні акти, що регулюють екологічну безпеку у сфері поводження з відходами** (Директива 2008/98/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 19 листопада 2008 р. про відходи; Директива Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. про полігони захоронення відходів; Директива 94/62/ЄС від 20 грудня 1994 р. про упаковку та відходи упаковки; Директива 96/59/ЄС від 16 вересня 1996 р. про видалення поліхлорбіфенілів та поліхлортерфенілів (РСВ/РСТ); Директива 2000/53/ЄС від 18 вересня 2000 р. про автомобілі, що відслужили свій термін; Директива 2006/21/ЄС від 15 березня 2006 р. про управління відходами видобувної промисловості та ін.).

**г) нормативні акти, що регулюють сферу поводження з ГМО** (Директива 2008/27/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 11 березня 2008 р. про навмисне потрапляння в середовище генетично модифікованих організмів; Директива 2009/41/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 6 травня 2009 р. про обмежене використання генетично модифікованих мікроорганізмів; Регламент (ЄС) № 1946/2003 від 15 липня 2003 р. Європейського Парламенту і Ради про транскордонні перевезення генетично модифікованих організмів; Регламент (ЄС) № 1830/2003 Європейського Парламенту і Ради від 22 вересня 2003 р. стосовно обігу та маркування генетично модифікованих організмів та переміщення продовольчих та харчових продуктів, виготовлених з генетично модифікованих організмів; Регламент (ЄС) № 1829/2003 Європейського Парламенту і Ради від 22 вересня 2003 р. про генетично модифіковані продукти харчування і корми тощо).

До групи **нормативних актів, якими запроваджуються механізми охорони навколишнього середовища**, в свою чергу, входять:

- Директива 85/337/ЄС про оцінку впливу на навколишнє середовище;
- Директива 2003/35/ЄС щодо участі громадськості у розробці планів та програм екологічного спрямування, яка доповнює в частині, що стосується

громадської участі та доступу до засобів судового захисту, Директиви Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС;

- Директива 2001/42/ЄС про оцінку впливу на стан навколишнього природного середовища окремих проектів та програм;

- Директива 90/313/ЄЕС (доповнена Директивою 2003/4/ЄС) про доступ громадськості до інформації про навколишнє природне середовище;

- Директива 91/692/ЄЕС про стандартизацію і раціоналізацію звітів щодо імплементації директив у сфері навколишнього середовища тощо.

### ***Акти прецедентного права***

Прецедентне право складає велику і важливу групу норм європейського права. Його джерелами є рішення Європейського Суду з прав людини і Суду першої інстанції. Особливість прецедентного права Європейського Союзу полягає в тому, що в установчих договорах немає положень, які прямо вповноважують суди встановлювати нові норми права. Суди створюють нові правові норми шляхом тлумачення чинних норм під час розгляду конкретних справ. Найважливіша особливість судових прецедентів полягає в їх юридичній силі.

Практика показує, що часто рішення Суду беруться за основу нормативно-правових актів чи навіть за основу окремих положень установчих договорів. Рішення є одним з найважливіших джерел права. Це підтверджується тим, що рішення Європейського Суду з прав людини мають остаточний характер і обов'язкові для усіх суб'єктів європейського права. Невиконання рішень Суду тягне за собою застосування санкцій, передбачених установчими договорами.

Розгляд екологічних питань Європейським Судом з прав людини є досить різноманітним.

Наприклад, в рамках ст. 2 Європейської конвенції з прав людини (право на життя), Європейським судом з прав людини формується судова практика у справах: 1) про небезпечні види промислової діяльності; 2) про вплив промислових викидів на здоров'я людей; 3) про вплив природних катастроф на людей та їх майно.

Згідно зі ст. 6 Конвенції (право на справедливий суд) формується судова практика у справах: 1) про доступ до суду в контексті оскарження дозволів щодо екологічно небезпечної діяльності; 2) про невиконання остаточних судових рішень про припинення екологічно небезпечної діяльності.

Відповідно до ст. 8 Конвенції (право на повагу до приватного і сімейного життя та житла) в Європейському суді з прав людини формується судова практика у справах: 1) про екологічні ризики та доступ до інформації; 2) про промислове забруднення; 3) про вплив антен мобільного зв'язку; 4) про шумове забруднення; 5) про вплив містобудівної діяльності; 6) про поводження з відходами; 7) про забруднення питної води.

В рамках ст. 10 Конвенції (свобода вираження поглядів) формується практика розгляду справ про переслідування громадських екологічних організацій, а в рамках ст. 13 (право на ефективний засіб юридичного захисту) – практика розгляду справ про попередження про надзвичайні ситуації як

техногенного так і природного характеру, включаючи відшкодування шкоди, заподіяної стихійними силами природи, де відповідачами визнано держави і т. ін.

## **20.5. Інституційна система екологічного управління на європейському рівні**

В Європейському Союзі вирішенню проблем в галузі охорони довкілля приділяється найсерйозніша увага, оскільки подальше економічне зростання та політичне об'єднання держав-членів неможливе без врахування екологічних чинників. Значну роль у вирішенні таких проблем відіграють природоохоронні інституції ЄС, які поділяються на **основні та спеціалізовані**.

До **основних** органів ЄС, які беруть участь у розробці й реалізації екологічної політики належать: Європейський Парламент; Рада ЄС; Європейська комісія та Європейський інвестиційний банк.

В рамках основних органів здійснюють свою діяльність і *структурні підрозділи*, до яких можна віднести, зокрема: Комітет з питань довкілля, громадського здоров'я та безпеки харчових продуктів Європейського Парламенту, а також Генеральний директорат із навколишнього середовища Європейської комісії.

Розглядаючи органи загальної компетенції Європейського Союзу, доцільно розпочати із компетенції **Європейського Парламенту**, що є представницьким органом Європейського Союзу і складається з представників народів держав, які об'єдналися у Співтовариство. Відповідно до статей 189,190 Договору про заснування Європейської Спільноти представники до Європейського Парламенту обираються прямим всезагальним голосуванням терміном на п'ять років. Європейський Парламент бере участь у процесі прийняття актів Співтовариства на підставі своїх повноважень за процедурами співробітництва та спільного прийняття рішень, що викладені у статтях 251 і 252 Договору, шляхом надання своєї згоди або представляючи рекомендаційні висновки. Європейський Парламент може, на підставі прийнятого більшістю його членів рішення, просити Комісію про звернення з будь-якою необхідною пропозицією у справах, що потребують, на його думку, прийняття акту Співтовариства з метою виконання положень Договору.

Досить вдалим вбачається те, що будь-який громадянин Співтовариства і будь-яка фізична чи юридична особа, яка мешкає або має зареєстрований офіс в одній з держав-членів, має право звертатися, індивідуально або разом з іншими громадянами чи особами, з петиціями до Європейського Парламенту у справах, які віднесено до сфери діяльності Співтовариства і які безпосередньо впливають на них, як передбачено статтею 194 Договору. Такі петиції розглядаються Комітетом із петицій, що був створений Європейським Парламентом. У разі, коли питання, щодо яких подаються петиції є досить актуальними і цікавлять громадськість в більшій мірі ніж інші Парламент, для привернення уваги держав-членів чи інших інститутів Європейського Союзу до піднятої проблеми, приймає спеціальні звіти.

Європейський Парламент функціонує також на основі Внутрішнього регламенту, прийнятого відповідно до статті 199 Договору. Відповідно до названого Регламенту, Європейський Парламент може створювати постійні та тимчасові комітети. Комітети, створені на постійній основі, формуються залежно від предметів регулювання. Постійні комітети можуть розглядати як питання, що передаються їм згідно з установчими договорами чи рішеннями керівних органів Європейського Парламенту, так і питання, що виносяться комітетами на порядок денний з власної ініціативи. Жодне важливе питання не повинно розглядатись усім Європейським Парламентом без попереднього обговорення в комітеті та слухання доповіді цього комітету.

Одним із таких комітетів є **Комітет з питань довкілля, громадського здоров'я та безпеки харчових продуктів Європейського Парламенту**. Цей Комітет є відповідальним за формування політики та заходів щодо охорони повітря, ґрунтів, води, переробки і зберігання відходів, зміни клімату, сталого розвитку, маркування, перевезення небезпечних вантажів, відшкодування екологічної шкоди і т. ін. він щороку розробляє три звіти, у яких розглядає прийняте законодавство ЄС у відповідній сфері та проблеми імплементації. Крім того, члени комітету порушують питання про стан імплементації екологічного права перед Європейською комісією.

Також цей Комітет відповідає за діяльність Європейського агентства з охорони навколишнього середовища.

Відповідальними перед Парламентом є також Рада і Комісія Європейського Союзу, які зобов'язані подавати звіти про результати своєї діяльності.

Що стосується повноважень **Ради Європейського Союзу** у сфері охорони навколишнього середовища то вони визначаються Договором про заснування Європейської Спільноти. Відповідно до ст. 192 цього Договору Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, після консультацій з Економічно-соціальним комітетом і Комітетом регіонів приймає рішення стосовно необхідних для виконання дій, спрямованих на досягнення цілей політики ЄС у сфері охорони навколишнього середовища. Механізм реалізації повноважень ради здійснюється шляхом ухвалення загальних програм дій із формуванням пріоритетних цілей, яких треба досягти, у свою чергу ухвалюються заходи, потрібні для виконання цих програм. До них належать, зокрема:

- заходи передусім фінансового характеру;
- заходи, що впливають на планування міст та селищ, землекористування, за винятком управління відходами і кількісного управління водними ресурсами;
- заходи, що суттєво впливають на вибір держави-члена між різними джерелами енергії та на загальну структуру енергозбереження.

**Європейська Комісія**, як виконавчий орган, у сфері охорони навколишнього природного середовища:

- забезпечує виконання договорів та заходів, що ухвалюються відповідними установами на підставі цих договорів;
- здійснює нагляд за застосуванням права ЄС;

- виконує бюджет та керує програмами;
- виконує координаційні, виконавчі та управлінські функції;
- має право законодавчої ініціативи.

Усі нормативно-правові акти, які приймаються Радою ЄС самостійно чи спільно з Європейським Парламентом, мають за основу пропозиції, запропоновані Європейською комісією. Також Європейська комісія забезпечує дотримання норм права ЄС.

У підпорядкуванні Європейської комісії перебуває **Генеральний директорат із навколишнього середовища**, який очолює Комісар з питань довкілля, морських справ та рибальства.

Метою діяльності цього Директорату є:

- забезпечення високого рівня охорони довкілля, беручи до уваги різноманітність ситуацій у різних регіонах ЄС;
- розробка політики, яка сприятиме охороні, збереженню та поліпшенню якості довкілля;
- сприяння заходам на міжнародному рівні, що стосуються регіональних і глобальних екологічних проблем;
- сприяння та підтримка інтеграції вимог з охорони навколишнього середовища у визначення та імплементацію іншої політики ЄС і дій;
- забезпечення належного рівня охорони довкілля;
- розроблення пропозицій, які сприятимуть охороні, збереженню і покращенню довкілля;
- сприяння заходам на міжнародному, національному, регіональному та глобальному рівнях з метою розв'язання екологічних проблем;
- гармонізація та інтеграція вимог щодо охорони довкілля та імплементації політики ЄС;
- співпраця з третіми країнами і з відповідними міжнародними організаціями для досягнення поставлених цілей у сфері охорони довкілля.

Ще одним основним органом, який має повноваження у сфері охорони довкілля є **Європейський інвестиційний банк**. Основним завданням Банку є сприяння збалансованому та сталому розвитку спільного ринку в інтересах європейської спільноти. З цією метою Банк, діючи на некомерційній основі, надає позики й гарантії, які сприяють фінансуванню в усіх секторах економіки.

Одним із пріоритетів діяльності Банку є охорона навколишнього середовища. У своїй заяві щодо навколишнього середовища Банк стверджує, що будь-який проект, який ним фінансується, має бути екологічно прийнятним для Банку. Цей Банк також фінансує проекти, що безпосередньо охороняють або поліпшують навколишнє середовище. До таких сфер фінансування належать:

- природне навколишнє середовище й охорона природи, включаючи управління муніципальними та небезпечними відходами, «екологічна ефективність» у промислових процесах і продукції;
- здоров'я людини і навколишнє середовище, у тому числі зменшення та уникнення забруднення повітря, постачання безпечної питної води;

- міське навколишнє середовище, включаючи міський транспорт і збереження архітектурної та культурної спадщини;
- навколишнє середовище в регіональному та глобальному масштабах, включаючи питання, пов'язані зі зміною клімату, підтримку різних регіональних програм охорони моря чи басейну річок.

Головною спеціалізованою установою ЄС у сфері охорони довкілля є **Європейське агентство з навколишнього середовища**.

У 1990 році був прийнятий Регламент Ради про створення Європейського агентства з навколишнього середовища та Європейської мережі інформації і спостереження за навколишнім середовищем. Відповідно до даного Регламенту, завдання Агентства з навколишнього середовища полягають у:

- створенні спільно з державами-членами і координуванні мережі, що містить найважливіші складові національних інформаційних мереж, національні опорні пункти та тематичні центри;
- забезпечення Співтовариства і держав-членів об'єктивною інформацією, необхідною для визначення і проведення правильної й ефективної політики щодо навколишнього середовища; сприяння заходам із моніторингу навколишнього середовища; консультування окремих держав-членів на їх прохання, такі консультації можуть включати детальні огляди експертів;
- реєстрація, порівняння й оцінка даних щодо стану навколишнього середовища, підготовка експертних доповідей про якість, чутливість і навантаження на навколишнє середовище;
- надання допомоги у забезпеченні порівняння даних про навколишнє середовище на європейському рівні;
- сприяння інкорпорації європейської інформації з навколишнього середовища у міжнародні програми моніторингу навколишнього середовища, прийняті ООН і її спеціалізованими установами;
- опублікування доповіді про стан, зміни і дослідження навколишнього середовища кожні п'ять років;
- стимулювання розвитку і застосування техніки передбачення змін навколишнього середовища;
- стимулювання розвитку методів оцінки вартості шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, і вартості превентивних, захисних і відновлюваних дій щодо навколишнього середовища;
- стимулювання обміну інформацією щодо найкращих доступних технологій;
- співпраця з органами і програмами, такими як Об'єднаний дослідний центр, Статистичне бюро і програми досліджень і розвитку в сфері навколишнього середовища, з Європейським космічним агентством, Організацією економічного співробітництва і розвитку, Радою Європи, ООН і її спеціалізованими установами;
- забезпечення широкого розповсюдження для громадськості достовірної інформації про навколишнє середовище;
- підтримка Комісії у процесі обміну інформацією про методологію оцінки навколишнього середовища і покращення практики;

- сприяння Комісії у розповсюдженні інформації про результати відповідних екологічних досліджень.

До керівництва Агентства входить по одному представнику з кожної держави-члена і два представники Європейської Комісії.

Керівництво приймає довгострокову програму дій, що базується на пріоритетних сферах діяльності Європейського агентства з навколишнього середовища, а саме: якість повітря і викиди в атмосферу; якість води, забруднюючі речовини і водні ресурси; стан ґрунтів, флори і фауни, та біотипів; землекористування і природні ресурси; регулювання відходів; шумові забруднення; хімічні речовини, що отруюють навколишнє середовище; охорона узбережжя та морського середовища.

На сьогоднішній день Агентство визначило чотири основні тематичні сфери, у яких працює: зміна клімату; біорізноманіття; здоров'я людини і якість життя; використання та управління природними ресурсами та відходами. Для кожного з напрямків були визначені заходи та дії, які реалізовуватимуться в рамках окреслених етапів розвитку екологічної політики ЄС. Щороку керівництво подає звіт про діяльність Агентства в Європейський Парламент, Раду, Комісію і держави-члени.

До спеціалізованих установ ЄС в системі органів управління охороною довкіллям належать також **Консультативні органи ЄС**.

Одним із таких органів є **Мережа Європейського Союзу для імплементації та застосування права навколишнього середовища (IMPEL)**. Мережа Європейського Союзу створена для імплементації та застосування права навколишнього середовища – неофіційна мережа органів влади, яка розпочала свою роботу у 1992 році.

Головною метою діяльності цієї мережі є забезпечення ефективнішого застосування законодавства в сфері охорони навколишнього середовища в державах-членах та на рівні Співтовариства. У мережі зараз є 29 країн – усі держави-члени, три країни-кандидати (Болгарія, Туреччина, Румунія), а також Норвегія і Європейська Комісія.

Головними цілями мережі IMPEL є:

- створення необхідного стимулу в Європейському Співтоваристві для забезпечення ефективнішої імплементації та застосування законодавства в сфері навколишнього середовища;

- обмін інформацією та досвідом, обговорення проблем та надання практичних порад щодо імплементації та застосування екологічного законодавства ЄС;

- сприяння більшій узгодженості в підході до імплементації та застосування екологічного законодавства ЄС;

- сприяння взаєморозумінню спільних характеристик і відмінностей у національних системах регулювання;

- розвиток ефективної практики, щодо інспекції, надання дозволів, моніторингу, звітування та застосування екологічного законодавства ЄС. Мережа працює на основі проектів, які визначаються багаторічною програмою дій IMPEL.



Головна діяльність IMPEL полягає у навчанні інспекторів, встановленні мінімальних критеріїв для екологічних інспекторів, обміні інформацією та досвідом з імплементації та застосування чинного екологічного законодавства ЄС, розробці спільних поглядів на важливі питання і коментуванні на ранній стадії розробки нового законодавства ЄС. Уся діяльність мережі відбувається в рамках проектів. Для кожного проекту створюється робоча група, що складається з членів IMPEL. Як правило, проекти спрямовані на визначення сучасного стану імплементації та застосування певного законодавства. Проекти та діяльність IMPEL визначаються у Багаторічній робочій програмі. 1998 року у Брюсселі була створена мережа АС – IMPEL для країн-кандидатів, із якою Мережа Європейського Союзу для імплементації та застосування права навколишнього середовища активно співпрацювала. Ці дві мережі об'єдналися з 1 січня 2003 року. Мережа сприяє обміну інформацією і досвідом, та узгодженості підходу в імплементації й застосуванні екологічного законодавства. IMPEL надає корисну інформацію, виробляє звіти з різних правових питань, що стосуються застосування права навколишнього середовища, і є засобом координування органів влади держав-членів.

Ще одним консультативним органом ЄС виступає **Європейський консультативний форум з навколишнього середовища і сталого розвитку (ECFESD)**, який був створений у 1997 році (Рішення Комісії 97/50/ЄС). Він є наступником Генерального консультативного форуму з навколишнього середовища, створеного у 1993 року як дорадчий орган Комісії з питань сталого розвитку та політики у сфері охорони довкілля. У рішенні говориться, що Комісія може консультуватися з Форумом із будь-яких проблем, пов'язаних з навколишнім середовищем та сталим розвитком у Співтоваристві чи у всій Європі. Форум складається з 32 членів, які призначаються Комісією.

Також **Європейська консультативна рада з навколишнього середовища (EEAC)** забезпечує діяльність мережі, що полягає у співпраці між радами, створеними європейськими урядами для надання незалежних, науково обґрунтованих порад із навколишнього середовища і сталого розвитку. Мережа є потужним засобом для обміну інформацією і досвідом у Європі. Співпраця між консультативними радами у межах мережі Європейської консультативної ради з навколишнього середовища розпочалась у 1993 році. Більше 30 рад із 20 країн Європи беруть участь у цій мережі. Індивідуальні ради дають рекомендації у застосуванні права навколишнього середовища національним та регіональним урядам із питань навколишнього середовища. Головними цілями мережі є:

- покращення консультацій, які держави дають національним і регіональним урядам;
- використання досвіду та роботи рад в інших країнах;
- розгляд актуальних питань на європейському рівні;
- вплив, у випадку необхідності, на розробку політики на рівні ЄС, на основі спільних дій.

Головним форумом для обговорення питань європейської та національної екологічної політики є щорічна конференція. У 2002 році конференція

стосувалась спільної сільськогосподарської політики та розвитку сіл, у 2001 – показників навколишнього середовища та стратегій сталого розвитку, у 2000 - управління прибережними зонами. У 1997 році був створений спільний секретаріат мережі та керівний комітет. У мережі створюються робочі групи для розгляду певних питань спільного інтересу. На даний момент у межах Європейської консультативної ради з навколишнього середовища працює п'ять робочих груп: з питань управління навколишнім середовищем, стратегій сталого розвитку, сільськогосподарської політики, використання землі та біорізноманіття, прибережних зон і морського навколишнього середовища. Важливим результатом діяльності робочих груп стали спільні заяви: Стратегії сталого управління (2001) та стала сільськогосподарська політика для Європи (2002).

### *Функції європейських установ в екологічній сфері*

Законодавство *Європейського Союзу* у цій сфері охоплює регулювання: оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС) запропонованих проектів; стратегічної екологічної оцінки запропонованих планів та програм; громадського доступу до інформації про стан довкілля; вимоги до звітності; створення Європейського Агентства з питань довкілля та участь у його роботі; Програму LIFE для фінансування проектів покращення довкілля; розвиток неурядових організацій, що працюють у сфері охорони довкілля.

Для реалізації зазначених цілей на території ЄС діють:

- Директива 85/337/ЄЕС про оцінку впливу на навколишнє середовище, яка встановлює вимоги до проведення оцінки впливу на навколишнє середовище державних та приватних проектів, що імовірно можуть мати серйозний вплив на довкілля, до надання дозволу на виконання проекту;

- Директива 2003/35/ЄС щодо участі громадськості у розробці планів та програм екологічного спрямування, яка доповнює в частині, що стосується громадської участі та доступу до засобів судового захисту, Директиви Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС;

- Директива 2001/42/ЄС про оцінку впливу на стан навколишнього природного середовища окремих проектів та програм визначає зобов'язання органів державного управління (приватних організацій, що надають публічні послуги) щодо визначення та оцінки потенційно значущих екологічних наслідків запропонованих планів та програм (не політики), зокрема з транскордонного співробітництва, з метою послаблення або уникнення потенційно значущого негативного впливу на довкілля ще до ухвалення плану або програми;

- Директива 90/313/ЄЕС (доповнена Директивою 2003/4/ЄС) про доступ громадськості до інформації про навколишнє природне середовище, яка гарантує право доступу до інформації про стан довкілля, наявної в або призначеної для органів державної влади та інших відповідних організацій, таких як деякі надавачі комунальних послуг. Ця директива вимагає від зазначених органів надання відкритого доступу громадськості та можливості поширення наявної в них інформації про стан довкілля з метою досягнення

таких цілей: сприяння кращій поінформованості про екологічні питання; вільного обміну думками; більш ефективної участі громадськості у процесах прийняття рішень екологічного характеру; та згодом забезпечення кращого стану природного навколишнього середовища;

- Директива 91/692/ЄЕС про стандартизацію і раціоналізацію звітів щодо імплементації директив у сфері навколишнього середовища. Спрямована на забезпечення гармонізації галузевої звітності про стан виконання 27 директив про охорону атмосферного повітря, водних ресурсів та поводження з відходами. Держави-члени мають подавати галузеві звіти з виконання цих директив кожні три роки на основі анкети, що надається Комісією;

- Регламент Ради (ЄЕС) 1210/90 щодо заснування Європейського бюро захисту природного середовища (ЄЕА) та Європейської мережі інформування та спостереження за станом довкілля;

- Регламент Ради (ЄЕС) 1655/2000 (з доповненнями, внесеними Регламентами 1973/92 та 1404/96/ЄС) щодо програми, яка забезпечує співфінансування екологічних проектів, спрямованих на розробку та впровадження екологічної політики та законодавства ЄС;

- Програма дій з підтримки неурядових організацій (Рішення 466/2002/ЄС на заміну Рішення Ради 97/872/ЄС) щодо створення механізму фінансової підтримки проектів охорони довкілля, здійснюваних неурядовими організаціями європейського рівня;

- Директива 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди, і т. ін.

Сьогодні Європейський Союз обрав своїм основним напрямом розвитку «Зелену» економіку, яка базується на низьковуглецевому розвитку, захисті громадян від шкідливих впливів та реалізується шляхом суворого та ефективного виконання екологічного законодавства; покращення інформації шляхом удосконалення екологічних знань; збільшення і покращення інвестицій в екологічну та кліматичну політику; повної інтеграції екологічних вимог в інші політики тощо. Метою запровадження таких заходів є досягнення гармонії у співіснуванні людини і природи, що відображається й у назві нині діючої Стратегії ЄС з адаптації до зміни клімату, затвердженої рішенням Європейської Комісії від 24 лютого 2021 року № COM(2021) 82 final.

## **Питання для обговорення та самоперевірки**

1. Поняття та предмет екологічного права ЄС.
2. Який вплив на розвиток європейського права навколишнього середовища мало міжнародне право навколишнього середовища?
3. Чому виникла необхідність регулювати еколого-правові питання на рівні Європейського Співтовариства?
4. Характерні риси етапів становлення європейського права навколишнього середовища.
5. Поняття та види принципів екологічного права ЄС.
6. Чи можна розглядати принципи європейського права як джерело права?

7. Джерела екологічного права ЄС.
8. Чому, на вашу думку, більшість законодавства ЄС у сфері охорони довкілля приймається у формі директив?
9. Чим відрізняється директива від регламенту?
10. Інституційна система екологічного управління на європейському рівні

### **Рекомендована література:**

Андрусевич Н.І. Європейське право навколишнього середовища: навчальний посібник / Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова, М.М. Микієвич. Львів, 2004. 256 с.

Kiss A. Manual of European Environmental law / A. Kiss, D. Shelton. – Cambridge, 1995.

Мальшева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. Киев, 1996. 234 с.

Малишева Н.Р. Європейське право навколишнього середовища. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. С. 816-840.

Орехов С.М. Правове регулювання охорони довкілля в Європейському Союзі: Дис... докт. юрид. наук: 12.00.11 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2019. 413 с.

Тішкова Н. Система органів управління охороною навколишнього середовища у Європейському Союзі. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_01\(24\)/12.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01(24)/12.pdf).

**Краснова Марія Василівна  
Краснова Юлія Андріївна**

# **ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО УКРАЇНИ**

**Особлива та Спеціальна частини**

Підписано до друку 15.05.23    Формат 60x84\16  
Ум. друк. арк. 20,2    Наклад 50 прим.    Зам. № 230254

Видавець і виготовлювач Національний університет біоресурсів  
і природокористування України,  
вул. Героїв Оборони, 15, м. Київ, 03041.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 4097 від 17.06.2011