

Міністерство освіти і науки України

Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

Екологічне право України

Підручник

За редакцією професорів
А. П. Гетьмана і М. В. Шульги

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

Харків
«Право»
2009

*Затверджено Міністерством освіти і науки України
(лист № 1.4/18-Г-2639 від 9.12.2008 р.)*

*Рекомендовано вченою радою Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого (протокол № 10 від 20 червня 2008 р.)*

Рецензенти:

В. Костицький, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПРН України; **А. Г. Бобкова**, доктор юридичних наук, професор; **В. Ю. Уркевич**, доктор юридичних наук, доцент

Авторський колектив:

Розділ I § 1, 2, 4 – доц. **Г. В. Анісімова**, § 5 – проф. **В. К. Попов** та доц. **Г. В. Анісімова**, § 3, 6 – доц. **А. К. Соколова**; розділ II – проф. **М. В. Шульга**; розділ III § 1–3 – проф. **А. П. Гетьман**, § 4–6 – доц. **Т. В. Лісова**; розділ IV – доц. **Г. В. Анісімова**; розділ V § 1–4 – доц. **С. В. Разметаєв**, § 5 – канд. юрид. наук **О. В. Конішева**; розділ VI § 1–7, 9 – проф. **М. В. Шульга**, § 8 – доц. **А. К. Соколова**; розділ VII – доц. **Г. В. Анісімова**; розділ VIII – проф. **М. В. Шульга**; розділ IX § 1–3 – проф. **М. В. Шульга**, § 4 – канд. юрид. наук **Л. В. Лейба**; розділ X – доц. **А. К. Соколова**; розділ XI § 1, 2, 4 – доц. **С. В. Разметаєв**, § 3 – канд. юрид. наук **В. Л. Бредіхіна**; розділ XII підрозділ I § 2–4, підрозділ II – проф. **А. П. Гетьман**, підрозділ I § 1 – доц. **А. К. Соколова**; розділ XIII – доц. **В. С. Шахов**; розділ XIV § 1, 5–8 – доц. **А. К. Соколова**, § 2 – проф. **А. П. Гетьман** та доц. **С. В. Шаранова**, § 3, 4 – доц. **О. М. Ткаченко**; розділ XV § 1–3 – доц. **Г. В. Анісімова**, § 4 – канд. юрид. наук **Т. В. Григор'єва**; розділ XVI – доц. **В. І. Гордєєв**

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

ISBN 978-966-458-108-7

Підручник підготовлений колективом викладачів кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого на основі новітнього екологічного законодавства і відповідно до оновленої програми курсу екологічного права. Його основу становлять Загальна і Особлива частини, які включають відповідні теми, що висвітлюються з урахуванням вибог кредитно-модульної системи навчання.

Для студентів і викладачів вищих юридичних навчальних закладів, науковців та практичних працівників.

ББК 67.9 (4 УКР) 3

© Г. В. Анісімова, В. К. Попов, А. К. Соколова,
А. П. Гетьман, М. В. Шульга та ін., 2009

© «Право», 2009

ISBN 978-966-458-108-7

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ І

Предмет, метод, поняття, принципи та система екологічного права

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

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

Екологічні відносини за своїм змістом є різноманітними, але взаємопов'язаними та єдиними. Їх єдність обумовлена зв'язком усіх природних об'єктів між собою, внаслідок чого існує єдина екологічна система. Поряд із цим єдність екологічних відносин не виключає існування їх різновидів, обумовлених екологічними факторами.

Зокрема, природні об'єкти (земля, води, рослинний світ, ліси, надра, фауна, атмосферне повітря тощо) за своїми природними характеристиками відрізняються один від одного та мають різні природно-антропогенні цінності. У силу цього виникають різновиди єдиних екологічних відносин: земельні, водні, флористичні, фауністичні, атмосферно-повітряні та інші, що обумовлюють необхідність визначення їхніх правових форм. Диференціація екологічних відносин за природними об'єктами не порушує єдності екологічних відносин, їхньої предметної цілісності. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 ро-

ку № 1264-ХП¹ об'єктом правової охорони є також життя і здоров'я людей поряд із природними ресурсами, природними територіями й об'єктами, що підлягають особливій охороні. Безпосередньо все різноманіття особливо охоронюваних територій і об'єктів охоплюється поняттям екологічна мережа, правовий режим якої устанавлюється відповідно до Закону України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 року № 1864-IV².

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

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

Екологічні правовідносини також можна класифікувати на види за іншими підставами. За методом регулювання поділяються на: управлінські, що базуються на владних взаємовідносинах суб'єктів, та договірні, для яких характерні рівність сторін, автономне становище відносно один одного.

Залежно від взаємин суб'єктів екологічних правовідносин вони поділяються на відносні й абсолютні. У відносних чітко визначається й уповноважений, і зобов'язаний суб'єкт. В абсолютних персонально визначена лише уповноважена особа, а зобов'язаними є всі інші суб'єкти, покликані утримуватися від посягань на інтереси уповноваженого. Залежно від характеру екологічних відносин можна виділити матеріальні, що встановлюють зміст прав і обов'язків, і процесу-

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

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

альні, що регулюють порядок вирішення конкретних питань. Для диференціації екологічних правовідносин можуть застосовуватися й інші критерії, наприклад, за функціями права, складом учасників, за часом дії тощо.

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

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

Об'єкти екологічного права — сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, природних ресурсів, ландшафтів, природних і природно-антропогенних комплексів, екосистем та життя і здоров'я громадян, що підлягають охороні за допомогою норм екологічного законодавства.

До основних ознак об'єктів екологічного права належать: а) природний, природно-антропогенний або антропогенний характер походження; б) відсутність вартості у природних і природно-антропогенних об'єктів; в) неможливість (або обмежена можливість) відновлення в натурі природних і природно-антропогенних об'єктів; г) екологічний взаємозв'язок з навколишнім природним середовищем; ґ) особливий правовий режим їх використання містить значну кількість імператив-

них приписів, виконання яких є обов'язковим для суб'єктів цих відносин, тощо.

Відповідно до Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 5) до об'єктів державної охорони і регулювання використання на території України відносяться: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Особливій державній охороні підлягають території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України; від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають охороні здоров'я та життя людей. Таким чином, всі об'єкти природи, що охороняються зазначеним Законом, підрозділяються на три категорії: диференційовані, інтегровані, особливо охоронювані.

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

Законодавство передбачає внутрішню класифікацію кожного природного об'єкта, яка встановлюється з метою визначення правового режиму кожного виду природного об'єкта, що сприяє підтриманню екологічної рівноваги.

У правовій літературі визначено співвідношення між природними явищами. Так, природні об'єкти становлять невід'ємні компоненти навколишнього природного середовища, а природні ресурси утворюють частину природних об'єктів, які використовуються як джерела задоволення різних інтересів людини. Природні ресурси — джерело споживання, задоволення економічних потреб. Тому говорять про охорону довкілля та раціональне використання природних ресурсів,

розуміючи під охороною певний природний об'єкт, а під використан-ням — природний ресурс. Поняття природного об'єкта відбиває еко-логічний фактор. Під природними об'єктами розуміють складову частину навколишнього природного середовища або все довкілля у цілому, яке охороняється нормами екологічного права, наділене озна-ками природного походження, що перебувають в єдиному екологічно-му зв'язку, можуть виконувати різноманітні екологічні функції та за-безпечувати якість середовища мешкання людини. У свою чергу, від-повідно, до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» природні ресурси поділяються на ресурси загальнодер-жавного та місцевого значення (ст. 39).

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

Досить новим терміном щодо об'єктів екологічного права є при-родний регіон — природно-територіальне утворення значної площі, суцільність якого визначається характерними для нього фітоландшафт-ними, фізико-географічними, адміністративними та іншими ознаками, характеризуються типовими та унікальними природними комплексами, різноманітним рослинним і тваринним світом і виконує регіональну екостабілізуючу роль.

¹ Офіц. вісн. України. — 2006. — № 31. — Ст. 2276.

Навколишнє природне середовище — це сукупність усіх природних умов, у тому числі й тих, що зазнали змін у процесі виробничо-господарської діяльності, які перебувають у нерозривному зв'язку та створюють єдину екологічну систему. А відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» — це сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів. Об'єктом екологічного права за охоронним напрямком є усе природне середовище.

Природно-антропогенний об'єкт — природний об'єкт, що зазнав зміни в процесі виробничої або будь-якої іншої діяльності людини.

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

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

Суб'єктами екологічного права є народ України, держава (яка реалізує свої правомочності через відповідні органи державної влади, наділені компетенцією по регулюванню екологічних відносин), територіальні громади (реалізують свої правомочності безпосередньо або через органи місцевого самоврядування), фізичні й юридичні особи, громадські, міжнародні і релігійні об'єднання, іноземні держави

тощо. Суб'єкти екологічного права мають характерні ознаки: вони наділені юридичними правами та обов'язками (або компетенцією); реально здатні брати участь в екологічних правовідносинах. Юридичні норми створюють обов'язкову основу участі суб'єктів екологічного права у відповідних правовідносинах (власності на природні ресурси, природокористуванні та ін.). Здатність володіння екологічними правами й обов'язками становить екологічну правоздатність, а здатність самостійно здійснювати екологічні права й обов'язки є екологічною дієздатністю. У сукупності правоздатність і дієздатність створюють правосуб'єктність.

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

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

Правосуб'єктність органів, які виконують управлінські функції у сфері екології, визначається їх компетенцією. Дані суб'єкти поділяються на органи загальної й спеціальної компетенції. До перших належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, їх виконавчі комітети та державні адміністрації. До других належать органи, що вирішують спеціальні питання в галузі екології. Це міністерства, держкомітети тощо.

Повноваження громадських об'єднань у галузі охорони довкілля визначені у ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

§ 3. Метод правового регулювання екологічних відносин

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

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

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

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

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

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

§ 4. Поняття екологічного права

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

І. І. Каракаш звертає увагу на те, що коли у 80-ті роки минулого століття переважно визнавалося природноресурсове право, в яке включалися й екологічні відносини, то в 90-ті — навпаки, пріоритетним

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

стало екологічне право, що інтегрувало природноресурсові відносини. Незважаючи на схожість цих галузей законодавства і права, вони все ж мають істотні відмінності та відрізняються за своєю структурою, системою, джерелами, методами та принципами регулювання, змістом правових інститутів тощо. У зв'язку з цим І. І. Каракаш вважає, що природноресурсові відносини є досить самостійними і можуть розглядатися як окремі суспільні відносини. Цим він пояснює виокремлення природноресурсових відносин із складу екологічних відносин. Крім того, природноресурсові відносини мають комплексний характер, оскільки поєднують земельні, гірничі, водні та лісові суспільні відносини, відносини щодо використання об'єктів природно-заповідного фонду, рослинного і тваринного світу й інших природних об'єктів та їх ресурсів¹. Викликає певні сумніви позиція автора щодо характеру природноресурсових відносин, навряд чи можна на підставі різновидів указаних відносин говорити про їх комплексність. Скоріш за все більш обґрунтованим буде положення щодо складного характеру правовідносин.

Висловлені в науці думки щодо поняття екологічного права в загальних рисах зводяться до двох основних напрямків. Одні автори вважають, що екологічне право належить до комплексних (інтегрованих) галузей права, до складу її входить кілька самостійних галузей права, які регулюють різні види екологічних відносин. При цьому комплексність екологічного права автори такої думки трактують по-різному. Наприклад: а) кожна галузь права, що входить до складу екологічного права, регулює самостійний вид екологічних відносин, в основу яких покладені різні екологічні об'єкти. Тому й існують такі самостійні галузі права, як земельне, лісове, водне, гірниче, фауністичне, атмосфероповітряне та інші; б) екологічне право — інтегрована правова спільність (комплексна галузь права), яка об'єднує сукупність еколого-правових норм, що регулюють екологічні відносини з метою ефективного використання, відтворення, охорони природних ресурсів, забезпечення якості навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки, реалізації захисту екологічних прав². З точки зору Ю. С. Шемшученка, визначальним для предмета екологічного права як комплексної галузі є чотири

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

² Андрейцев, В. І. Екологічне право: курс лекцій : навч. посіб. для юрид. фак. і вузів / В. І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – С. 23.

групи суспільних відносин: а) відносини щодо охорони навколишнього природного середовища; б) відносини щодо використання природних ресурсів; в) відносини щодо забезпечення екологічної безпеки; г) відносини щодо формування, збереження та раціонального використання екомережі¹.

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

Водночас отримує розвиток і концепція, згідно з якою екологічне право не є комплексною галуззю права, а являє собою самостійну галузь у загальній системі права. Так, Ю. О. Вовк вважає, що природоресурсове (екологічне) право має єдиний предмет правового регулювання — суспільні відносини, які складаються з приводу раціонального використання й охорони природних ресурсів². Інші автори, підтримуючи таку думку, вважають, що єдині екологічні відносини мають декілька різновидів (земельні, водні, лісові, гірничі, фауністичні, атмосфероповітряні та інші), яким притаманні свої істотні специфічні особливості та спеціальні правові форми у вигляді підгалузей екологічного права: земельного, водного, лісового, гірничого, фауністичного, атмосфероповітряного, природно-заповідного тощо. На їх думку, такий підхід до розуміння екологічного права забезпечує його єдність як самостійної (некомплексної) галузі права та внутрішню диференціацію.

Можна зробити висновок, що в науці йде активний пошук оптимального розуміння сутності екологічного права, його місця в системі права. Найбільш аргументованою є думка тих авторів, які розглядають екологічне право як самостійну (некомплексну) галузь права

¹ Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юрид. думка, 2005. — С. 16.

² Вовк, Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей природной среды (Общая часть) / Ю. А. Вовк. — Харьков : Вища школа. Изд-во при Харьк. ун-те, 1986. — С. 9–13.

з підгалузевою структурою. Викладене дозволяє зробити висновок, що екологічне право як галузь права являє собою систему правових норм, що регулюють екологічні відносини, які виникають між суб'єктами з приводу забезпечення екологічної безпеки, приналежності, використання, відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, охорони, а в певних випадках захисту людини, навколишнього природного середовища від шкідливого впливу з метою попередження, запобігання, усунення його негативних наслідків, й задоволення екологічних та інших інтересів відповідних суб'єктів і підтримання сталого екологічного розвитку, екологічної рівноваги в країні та окремих її регіонах.

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

§ 5. Принципи екологічного права та екологічної політики України

Принципи екологічного права — це виражені в його нормах основоположні ідеї, засади, риси, відповідно до яких здійснюється регулювання екологічних відносин. Еколого-правові принципи можуть офіційно закріплюватися у законодавстві або виводитися з його загального змісту. В останні роки у літературі стала приділятися підвищена увага дослідженню й класифікації¹ еколого-правових принципів, доведена доцільність їх розмежування на принципи права та законодавства. Ті засади, що не закріплені у правових приписах, можуть вважатися лише ідеями права і належать до сфери правосвідомості. Їх іноді називають «правовими принципами», що передують створенню системи права. Принципи екологічного права, що безпосередньо закріп-

¹ Принципи права можна класифікувати за різноманітними підставами а) за сферою дії (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, інституційні); б) за змістом тощо.

лені в правових нормах, є нормами-принципами, законодавчими принципами.

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

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

Важливе значення має принцип правового закріплення приналежності природних ресурсів конкретним суб'єктам права для їх використання з метою задоволення екологічних, майнових та інших інтересів відповідно до вимог чинного законодавства. Приналежність природних об'єктів має дві основні правові форми — право власності та право користування. У законодавстві закріплені різні види природокористування та форми власності на природні ресурси, визначено коло прав й обов'язків даних суб'єктів, форми та способи їх захисту.

Особливу роль відіграє принцип правового забезпечення раціонального й ефективного використання природних ресурсів. Раціональність в екологокористуванні полягає в тому, що кожен власник чи користувач природних ресурсів зобов'язаний у процесі їх вико-

ристання додержуватися еколого-правових приписів, щоб не заподіяти шкоди довкіллю, людині та її життю і здоров'ю. В основі цього принципу лежить об'єктивний чинник — взаємозв'язок усіх природних об'єктів, що утворюють у сукупності екологічну систему. Економічна ефективність виражається в отриманні найвищих економічних показників при експлуатації природних ресурсів з щонайменшими затратами. Раціональність та ефективність використання останніх — взаємопов'язані, однак не тотожні поняття. Раціональність охоплює головним чином екологічний, а ефективність — економічний аспект. Ці два поняття слід розглядати стосовно будь-якого природного ресурсу, оскільки кожний природний об'єкт має свої специфічні риси, притаманні тільки йому. При цьому за недодержання даного принципу екологічним законодавством передбачаються заходи правового впливу.

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

Не менш важливу роль відіграє принцип правового забезпечення стимулювання власників і користувачів природних об'єктів щодо належного використання природних ресурсів, їх відтворення та охорони. Він полягає в юридичному закріпленні сукупності економічних заходів стимулювання за належне виконання суб'єктами своїх прав та обов'язків, проведенні необхідних екологічних заходів, у застосуванні санкцій за порушення екологічних вимог і законодавства. Стимулювання доцільно розуміти у двох аспектах — використання заохочувальних заходів і за-

стосування санкцій. Стимулювання означає спонукання суб'єктів права до здійснення позитивних дій. Це в повному обсязі стосується і сфери екології. Тому в екологічному законодавстві закріплено систему заходів як заохочення, так і застосування відповідних видів майнової, адміністративної, дисциплінарної, кримінальної відповідальності, що передбачено чинним законодавством. У поресурсовому законодавстві встановлено різні форми економічного стимулювання власників і користувачів природних ресурсів. Названі два аспекти стимулювання набули загального визнання й широко застосовуються на практиці.

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

Принцип правового забезпечення комплексного підходу до використання й відтворення природних ресурсів, а також до охорони навколишнього природного середовища відкриває можливості використовувати в єдності як основні природні об'єкти, так і супровідні природні компоненти.

У законах про відповідні природні ресурси вимоги комплексного підходу конкретизуються з урахуванням особливостей кожного природного об'єкта. Необхідність комплексного вирішення питань обумовлена тим, що екологічна система складається з декількох екологічних елементів. Тому комплексний підхід визначається певними об'єктивними екологічними чинниками. Особливого значення набуває єдність при здійсненні всіх екологічних заходів по охороні природного середовища, необхідний перелік яких передбачається в державних, міждержавних, регіональних, міських та інших територіальних програмах (ст. 6 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»).

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

Принцип міжнародного співробітництва в охороні навколишнього природного середовища. Зазначений принцип реалізується у відповід-

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

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

§ 6. Система екологічного права

Екологічне право займає самостійне місце в загальній системі права, бо воно спрямоване на регулювання конкретного виду суспільних відносин — екологічних. Воно має свою систему. Під системою екологіч-

ного права розуміють розміщення у певній логічній послідовності його структурних підрозділів, яка обумовлена змістом екологічних відносин, що є предметом екологічного права. Система екологічного права може розглядатися в трьох аспектах: як галузь права, навчальна дисципліна, наука. Екологічне право як галузь права поділяється на Загальну й Особливу частини та складається з підгалузей права; субінститутів; складних та простих інститутів та норм права.

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

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

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

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

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

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

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте поняття, зміст та сутність суспільних екологічних відносин, визначте їх різновиди.
2. Природно-антропогенні об'єкти екологічного права. Їх характеристика.
3. Поняття, особливості навколишнього природного середовища як об'єкта екологічного права.
4. Визначте коло суб'єктів екологічних правовідносин.
5. Проаналізуйте визначення природних комплексів та вкажіть, у чому їх особливості.
6. Проаналізуйте правовий статус юридичних осіб як суб'єктів екологічного права.

7. Що являє собою еколого-правовий метод регулювання відносин?
8. Правова характеристика основоположних принципів екологічного права.
9. Розгляньте систему екологічного права.
10. Обґрунтуйте власну точку зору щодо екологічного права як галузі права, визначте його зв'язок та співвідношення з іншими галузями права.

Розділ II

Джерела екологічного права

§ 1. Загальна характеристика джерел екологічного права

Джерелами права прийнято вважати акти компетентних державних та інших органів, які встановлюють або санкціонують норми права. Це форми, способи зовнішнього вираження та закріплення правових норм. Домінуючими джерелами права в Україні є нормативно-правовий акт та ратифікований Україною міжнародно-правовий договір (угода).

Під джерелами екологічного права слід розуміти прийняті уповноваженими державними органами або органами місцевого самоврядування нормативно-правові акти та ратифіковані міжнародно-правові договори, правові норми яких регулюють суспільні екологічні відносини стосовно приналежності, використання, відтворення природних об'єктів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки з метою задоволення екологічних, економічних та інших інтересів суспільства.

Через складність структурованої ієрархічної системи екологічного законодавства нормативно-правові акти як джерела екологічного права є неоднорідними. Вони можуть бути класифіковані залежно від правової спеціалізації, юридичної сили, предмета регулювання, форми вираження, способу правового регулювання, ступеня систематизації тощо. Зокрема, залежно від спеціалізації та призначення нормативно-

правових актів, що регулюють суспільні екологічні відносини, вони поділяються на дві групи.

До першої групи нормативно-правових актів належать ті, що регулюють спеціалізовані екологічні відносини, наприклад, закони України «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про охорону атмосферного повітря», поресурсові кодекси (Земельний, Водний, Лісовий і Кодекс про надра та ін.).

Другу групу становлять акти стосовно регулювання певних екологічних відносин у складі інших суспільних відносин, наприклад, Закон України «Про фермерське господарство». Крім того, серед нормативно-правових актів, які регулюють суспільні екологічні відносини, можна виділяти загальні та поресурсові екологічні нормативно-правові акти. До перших належать акти, структурно спрямовані на використання та охорону навколишнього природного середовища як єдиного й інтегрованого об'єкта екологічних правовідносин, наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Конвенція про охорону біологічного різноманіття, яка ратифікована Верховною Радою України 29 листопада 1994 року, та інші. Поресурсовими нормативно-правовими актами вважаються акти, норми яких регламентують суспільні відносини щодо приналежності, використання, відтворення та охорони окремих природних ресурсів. Йдеться, зокрема, про природоресурсові кодекси та спеціальні закони, норми яких регулюють відносини, наприклад, у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, диких рослин та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей тощо.

Особливістю джерел екологічного права є високий рівень їх кодифікованості. За роки становлення екологічного законодавства в незалежній Україні прийнято Земельний, Водний, Лісовий кодекси та Кодекс про надра.

Специфіка системи джерел екологічного права як самостійної галузі полягає ще і в тому, що у складі цієї системи поки що відсутній єдиний кодекс, норми якого становили б основу для регулювання всіх екологічних відносин¹.

Джерела екологічного права поділяються також на закони й підзаконні акти. Закони в ієрархічній структурі законодавства займають

¹ Проект Екологічного кодексу України зараз перебуває на розгляді у Верховній Раді України.

центральне місце, а решта еколого-правових нормативних актів видаються на основі і в розвиток, на виконання вимог законів, а тому і називаються підзаконними актами.

Слід зазначити, що екологічні нормативно-правові акти поділяються також на акти законодавчої й виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування, а також інші джерела екологічного права. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади, крім прийняття законів, приймає нормативно-правові акти у формі постанов. Наприклад, постановою від 5 березня 1998 року затверджено «Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»¹.

Президент України, у межах своєї компетенції і на основі Конституції та законів України, як гарант законності приймає укази і розпорядження, які мають нормативно-правовий характер. Наприклад, 27 грудня 2005 року Указом Президента України було затверджене Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища².

Кабінет Міністрів України на основі й на виконання Конституції, законів, указів та розпоряджень Президента України також видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими для виконання усіма підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України постановою від 30 березня 1998 року затвердив Положення про державну систему моніторингу довкілля.

Джерелами екологічного права є акти відповідних міністерств, державних комітетів, відомств, органів господарського управління й контролю, на які чинним законодавством покладено функції організації раціонального і ефективного природокористування, а також охорони навколишнього природного середовища. До таких органів належать Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Державний комітет України по земельних ресурсах, Державний комітет лісового господарства України та інші. Так, наприклад, Міністерство аграрної політики України видало Наказ від 26 лютого 2004 року № 51 «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення»³.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

² Офіц. вісн. України. – 2006. – № 44. – Ст. 2949.

³ Там само. – 2004. – № 13. – Ст. 922.

Підзаконні акти міністерств, комітетів та відомств мають, як правило, відомчий, а інколи міжвідомчий характер. В останньому випадку ці нормативно-правові акти є обов'язковими для виконання всіма міністерствами, комітетами, департаментами, відомствами, юридичними і фізичними особами на території України. Так, міжвідомчий характер має Інструкція про порядок встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, затверджена Міністерством охорони навколишнього природного середовища 12 березня 1993 року¹.

Органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади відповідно до Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» приймають нормативно-правові рішення і розпорядження, які не повинні суперечити чинному екологічному законодавству. Вони обов'язкові для виконання всіма суб'єктами на підпорядкованій цим органам території.

§ 2. Закони як джерела екологічного права

Основним джерелом екологічного права, норми якого регулюють суспільні екологічні відносини, є закон.

Серед законів, що регулюють екологічні відносини, головне місце належить Конституції України. Виходячи з принципу верховенства права, Конституція має найвищу юридичну силу, і всі закони та нормативно-правові акти, які становлять екологічне законодавство, повинні прийматись на основі Конституції і відповідати їй.

У Конституції (статті 13; 14; 16; 41; 50; 66; 85; 92; 116; 119; 137; 138 та ін.) врегульовані найважливіші суспільні екологічні відносини. Зокрема, ст. 13 передбачає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського

¹ Екологія і закон. Екологічне законодавство України. – 1998. – Кн. 2. – С. 373–376.

народу. Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу визнано відповідно до ст. 16 Конституції обов'язком держави.

В Основному Законі України визначено принципові засади взаємовідносин «громадянин — держава — природа». Так, згідно з ч. 1 ст. 50 Конституції кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Разом з тим ст. 66 покладає на кожного обов'язок не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати завдані ним збитки. Частина 2 ст. 50 Конституції встановлює, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Підкреслюючи юридичну силу Основного Закону держави, ст. 92 передбачає, що найбільш важливі екологічні відносини, зокрема, засади використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, а також відносини екологічної безпеки повинні регулюватися виключно законами. Отже, зазначені конституційні норми є вихідними положеннями для прийняття відповідного екологічного законодавства з будь-яких конкретних питань.

Конституція України чітко визначає повноваження вищих та інших органів державного управління в галузі екологічних відносин. Так, згідно із п. 3 ст. 116 Кабінет Міністрів України вирішує питання державного управління на основі Конституції, законів України, актів Президента України. На нього, зокрема, покладено обов'язки забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Відповідно до Конституції України та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Саме на них покладено забезпечення додержання прав і свобод громадян, у тому числі й екологічних, а також виконання державних і регіональних програм охорони довкілля.

Серед законів як джерел екологічного права самостійне місце займають відповідні поресурсові кодекси та закони, норми яких регулюють відносини щодо використання, охорони та відтворення окремих природних ресурсів. До кодифікованих поресурсових актів належать Земельний кодекс України, прийнятий 25 жовтня 2001 року¹, Водний кодекс України, прийнятий 6 червня 1995 року², Лісовий кодекс України, прийнятий 8 лютого 2006 року³, Кодекс України про надра, прийнятий 27 липня 1994 року⁴, Закон України «Про тваринний світ», прийнятий 13 грудня 2001 року⁵, Закон України «Про охорону атмосферного повітря», прийнятий 21 червня 2001 року⁶, Закон України «Про рослинний світ», прийнятий 9 квітня 1999 року⁷. На сьогоднішній день ці кодекси та закони зазнали суттєвих змін та доповнень.

Особливістю зазначених джерел екологічного права є те, що вони покликані стати інтегруючою основою розвитку галузі відповідного екологічного законодавства.

Особливість поресурсових кодексів і законів полягає в тому, що вони мають спільні риси у предметі і об'єкті правового регулювання, у структурі нормативних актів та ін.

Для поресурсових кодексів і законів характерні і відмінності, обумовлені специфікою природного ресурсу й екологічних відносин, що виникають з приводу його використання, відтворення та охорони, та різною повнотою регламентації однотипних екологічних відносин.

До нормативно-правових актів, що регулюють суспільні екологічні відносини, інтегрованим, загальним об'єктом яких є природа, належать закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну мережу України», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 року⁸ та інші.

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

³ Там само. – 2006. – № 11. – Ст. 691.

⁴ Там само. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

⁵ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 2. – Ст. 47.

⁶ Там само. – 2001. – № 31. – Ст. 1383.

⁷ Там само. – 1999. – № 18. – Ст. 775.

⁸ Там само. – 2000. – № 38. – Ст. 1340.

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

Серед джерел екологічного права важливе місце належить підзаконним нормативним актам, які утворюють складну ієрархічну систему й займають відповідне місце у всій системі нормативного регулювання. До підзаконних нормативно-правових актів належать укази Президента України, нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Групу підзаконних нормативних актів поділяють на види за такими критеріями: за зовнішньою формою виразу (постанови, накази, рішення, правила та ін.); за суб'єктами (нормативні акти уряду, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо); за часом дії — постійні і тимчасові.

Особливе місце серед джерел екологічного права посідають нормативні правові акти Президента України. Президент, будучи гарантом прав і свобод людини та громадянина, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади. Нормотворча компетенція Президента України передбачена Конституцією України, відповідно до якої Президент України видає укази і розпорядження в тому числі і у сфері екології, що є обов'язковими для їх виконання на території України.

Сфера екологічних відносин, що її регулюють нормативні правові акти Президента України, значна — від регулювання загальних питань охорони довкілля до затвердження положень про спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади у сфері екології. Серед них можна виокремити Указ Президента від 27 грудня 2005 року «Про положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України»¹.

Серед джерел екологічного права значною є питома вага постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України. Вони приймаються на підставі та на виконання Конституції України, законів України, указів Президента і є обов'язковими до виконання.

Серед передбачених у Конституції повноважень Кабінету Міністрів необхідно виокремити такі, що належать до регулювання і реалізації

¹ Офіц. вісн. України. — 2005. — № 52. — Ст. 3257.

екологічних відносин: забезпечення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина і деякі інші.

Серед нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України слід виокремити постанови від 3 березня 2004 року «Про затвердження Типового договору оренди землі»¹; від 4 березня 2004 року «Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки»²; від 4 березня 2004 року «Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами»³; від 20 лютого 2004 року «Деякі питання Міністерства охорони навколишнього природного середовища»⁴ та ін.

Різновидом джерел екологічного права є нормативні правові акти міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, зокрема, накази, інструкції, правила тощо, прийняті центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні реалізації державної політики у сфері екології є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України). Це спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності. Одним із основних завдань Мінприроди України є забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, проведення моніторингу навколишнього природного середовища, поводження з відходами та інше.

Мінприроди України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. Так, зокрема, наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року затверджене Положення про порядок надання екологічної інформації⁵.

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 9. – Ст. 527.

² Там само. – № 10. – Ст. 596.

³ Там само. – Ст. 595.

⁴ Там само. – № 8. – Ст. 481.

⁵ Там само. – № 6. – Ст. 358.

У випадках, передбачених законодавством, рішення Мінприроди України обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та громадянами. У разі потреби Міністерство видає разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні нормативно-правові акти.

Державний комітет (державна служба), будучи центральним органом виконавчої влади, вносить пропозиції щодо формування державної політики у сфері екології та забезпечує її реалізацію, здійснює в ній управління, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Так, Державний комітет України по водному господарству вносить у встановленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сфері розвитку водного господарства, меліорації земель, забезпечення потреб населення і галузей національної економіки у водних ресурсах і забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються інструкції. Так, наприклад, Інструкція про порядок здійснення перевірок суб'єктів, що використовують водні ресурси або виконують господарську діяльність у межах водоохоронних зон, затверджена наказом Державного комітету України по водному господарству від 29 січня 2001 року.

Серед джерел екологічного права самостійне місце займають нормативні правові акти органів місцевого самоврядування (постанови, рішення, нормативні накази) та місцевих органів виконавчої влади (постанови, рішення).

Відповідно до Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають обов'язкові до виконання на відповідній території рішення. Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає повноваження органів місцевого самоврядування, що в межах своєї компетенції організовують розробку екологічних програм; збір, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території; регулювання планування і забудови та ін. Перелічені напрямки діяльності у сфері екології реалізуються за допомогою прийняття нормативних правових актів.

Нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Реєстрація покладена на Міністерство юстиції України і має на меті упорядкування відомчої правотворчості, установлення законності та усунення дублювання.

В Українському державному центрі правової інформації Міністерства юстиції України створено банк даних про нормативно-правові акти, які занесені до державного реєстру.

Слід зазначити, що значну роль у правовому регулюванні екологічних відносин відіграє діяльність судів. Особливо велику роль мають відігравати постанови вищих судових органів, в яких містяться узагальнення судової та господарської практики, вказівки з питань застосування чинного екологічного законодавства України.

Керівні роз'яснення Пленумів Верховного Суду України і Вищого господарського суду України впливають на удосконалення екологічних відносин та належать до числа документів правозастосовного нормативного тлумачення¹. Так, наприклад, з метою однакового і правильного застосування у вирішенні спорів законодавства, яке регулює земельні відносини, дано роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України від 27 червня 2001 року «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом права власності на землю і землекористування».

Разом з тим необхідно підкреслити, що керівні постанови Пленумів Верховного Суду України та Вищого господарського суду України не є джерелом екологічного права, оскільки ці суди не наділені правотворчою функцією.

Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України відповідно до ст. 150 Конституції України є обов'язковими для виконання на всій території держави. Такі тлумачення не повинні створювати нових норм права, але нерідко офіційні тлумачення цього суду містять нові приписи, що регулюють у тому числі й екологічні відносини.

Отже, підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права утворюють складну систему, в якій з урахуванням органу, що їх прийняв, розрізняють такі рівні:

- укази Президента України;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України;

¹ «Про судоустрій України»: Закон України від 7 лютого 2002 року // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 10. – Ст. 441.

- нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади.

§ 4. Міжнародно-правові акти як джерела екологічного права

Міжнародно-правові акти (міжнародні договори, угоди, конвенції, пакти, протоколи та ін.) у галузі природокористування і охорони навколишнього природного середовища, в яких бере участь Україна, традиційно визначаються як джерела національного екологічного права.

Належність міжнародно-правових актів (зокрема, міжнародних договорів) до джерел права України, у тому числі екологічного права, фактично впливає з Основного Закону України. Так, згідно зі ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства.

Законом України «Про міжнародні договори України» передбачено, що міжнародний договір України — це укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права договір, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) (ст. 1).

Міжнародно-правові акти — це особливе джерело права. Його норми наділені пріоритетом перед нормами, передбаченими національним законодавством. Так, згідно зі ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори», якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного права. Надання міжнародному договору особливої ролі викликано потребою підтримання і забезпечення світового правопорядку у сфері взаємодії суспільства і природи.

Чинні міжнародні договори України підлягають реєстрації в Міністерстві закордонних справ України, а за його поданням — і в Секретаріаті ООН відповідно до її Статуту. Ці договори включаються в установленому порядку до Єдиного державного реєстру нормативних

актів. Україна є учасницею значної кількості багатосторонніх міжнародних договорів, угод і конвенцій. Отже, в екологічному законодавстві України частка міжнародно-правових угод є досить вагомою.

Крім того, Конституція України до джерел національного права віднесла загальновизнані принципи і норми міжнародного права (ст. 18). Йдеться про принципи і норми, що містяться в міжнародно-правових актах, які не ратифіковані Україною, але в силу їх визнання світовою спільнотою стали джерелом і вітчизняного права.

Прикладом міжнародно-правового акта як джерела екологічного права є Декларація Ріо по навколишньому середовищу і розвитку. Вона була прийнята на Конференції ООН по навколишньому середовищу і розвитку, яка проходила в 1992 році в Ріо-де-Жанейро (Бразилія). У ній сформульовані найважливіші 27 принципів екологічної поведінки держав, якими вони мають керуватися.

Важливе значення як міжнародно-правове джерело екологічного права має Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (1998 рік).

Контрольні питання

1. Дайте визначення джерела екологічного права.
2. Якою є система джерел екологічного права?
3. Як можна класифікувати джерела екологічного права?
4. Які особливості джерел екологічного права?
5. Які основні норми Конституції України регулюють екологічні відносини?
6. Назвіть кодифіковані поресурсові нормативно-правові акти.
7. Які тотожні та відмінні риси притаманні поресурсовим кодексам?
8. Яку роль у регулюванні екологічних відносин відіграють постанови Верховного Суду та роз'яснення Вищого господарського суду України?
9. Які особливості характеризують міжнародно-правові акти як джерела екологічного права?

Розділ III

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

§ 1. Поняття управління природокористуванням і охороною довкілля

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

За багато десятиріч механізм управління в цій сфері суттєво змінився. Багато в чому це залежало від завдань, які формувалися кожним історичним періодом перед довкіллям і диктувалися прагненням максимально повно узгодити його інтереси з інтересами економічного розвитку, забезпечення потреб виробництва, населення і світового

господарства. Перетворення в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища багато в чому були пов'язані з еволюційними процесами всієї системи управління світовим господарством, процесами його глобалізації.

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

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

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

курсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

Управлінська діяльність у сфері публічних екологічних відносин забезпечує: здійснення заходів по скороченню з подальшою повною ліквідацією надходження в навколишнє природне середовище небезпечних для життя і здоров'я людини речовин; створення екологічно обґрунтованого розміщення і подальшого розвитку продуктивних сил в окремих регіонах і державі в цілому; формування системи спостереження за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; створення і розвиток на території держави мережі природно-заповідного фонду з метою збереження еталонів якості навколишнього природного середовища, захисту й охорони історичних і культурних природних цінностей; досягнення раціонального природокористування за допомогою землеустрою, лісовпорядкування, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного і рекреаційного призначення.

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

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

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

громадськими природоохоронними об'єднаннями або окремими громадянами у рамках наданих їм повноважень).

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

До організаційних функцій екологічного управління належать: просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природо-ресурсних кадастрів; екологічне планування; екологічне прогнозування. Попереджувально-охоронні функції — це екологічний моніторинг; екологічний аудит; екологічна експертиза; екологічний контроль; екологічне страхування. До стабілізаційних функцій необхідно віднести інформування про стан довкілля; екологічну стандартизацію і нормування; екологічне ліцензування.

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

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державне управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, а також спеціально уповноважені на те державні органи по охороні навколишнього природного середовища та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Спеціально уповноваженими державними органами управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища (*Міністерство охорони навколишнього природного середовища*), його органи на місцях, інші державні органи, до компетенції яких законодавством України і АРК віднесено здійснення відповідних екологічних функцій.

В юридичній літературі існують різні класифікації органів управління на види. Розрізняють органи загальної, спеціальної, міжвідомчої і галузевої (відомчої) компетенції; органи загального (комплексного) державного управління, функціональні органи, координаційні спеціально уповноважені органи управління. Існує також поділ на органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції

здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища разом з іншими функціями і видами діяльності. Для органів спеціальної компетенції управління в екологічній сфері є основним напрямом їх діяльності.

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

Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України та Президентом України екологічної політики за допомогою таких функціональних аспектів, як: розробка державних екологічних програм, забезпечення їх виконання; координація діяльності міністерств та інших органів центральної виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища; ухвалення рішень про обмеження, тимчасову заборону (зупинку) або припинення діяльності підприємств, установ і організацій у разі порушення ними екологічного законодавства; здійснення в рамках своїх повноважень державного управління у сфері охорони і раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів.

Рада міністрів АРК здійснює виконавчі функції у сфері управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища на території АРК. До них віднесено питання сільськогосподарського виробництва, лісовідновлення та лісорозведення, землеустрою, водогосподарського будівництва і зрошувального землеробства, охорони навколишнього природного середовища, організації лікувально-оздоровчої, курортної та рекреаційної сфери і туризму.

Органи місцевого самоврядування здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища у відповідному регіоні, керуючись законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про охорону навколишнього природного середовища». До управлінських функцій цих органів належать: організація розробки місцевих екологічних програм; затвердження з урахуванням екологічних вимог проектів планування і забудови населених пунктів, генеральних планів і схем промислових об'єктів; організація проведення екологічної експертизи; ухвалення рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення

та інших територій, що підлягають особливій охороні; здійснення контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Державні адміністрації регіонів здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Вони забезпечують виконання програм охорони навколишнього природного середовища, реалізацію делегованих органами місцевого самоврядування повноважень з питань надання земельних ділянок для містобудівних потреб, організацію охорони територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, ліквідацію наслідків екологічних катастроф, взаємодії з органами місцевого самоврядування у сфері управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища.

До державних органів управління спеціальної компетенції належать: Міністерство охорони навколишнього природного середовища України; Державний комітет України по земельних ресурсах; Державний комітет України по водному господарству; Державний комітет лісового господарства України, Державний комітет рибного господарства, а також Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Міністерство аграрної політики України.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) відповідно до Указу Президента України від 27 грудня 2005 року¹ є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами, геологічного вивчення надр, а також топографо-геодезичної і картографічної діяльності.

На Мінприроди покладається здійснення комплексу завдань, а саме: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (земля, надра, поверхневі і підземні води, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ, природні ресурси територіальних вод, континентального шельфу та

¹ Офіц. вісн. України. – 2005. – № 52. – Ст. 3257.

виключної (морської) економічної зони України), поводження з відходами (окрім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами і агрохімікатами, екологічної і в рамках своєї компетенції радіаційної безпеки, заповідної справи, формування, збереження і використання екологічної мережі, геологічного вивчення надр, топографо-геодезичної і картографічної діяльності; здійснення управління і регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відновлення і охорони природних ресурсів, організації охорони і використання екологічної мережі; здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відновлення і охорону природних ресурсів, екологічну і в рамках своєї компетенції радіаційну безпеку, з питань поводження з відходами (окрім поводження з радіоактивними відходами), а також забезпечення здійснення державного геодезичного нагляду за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю.

Для здійснення покладених на нього завдань Мінприроди наділене широким колом повноважень: готує пропозиції по формуванню державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворювання і охорони природних ресурсів; забезпечує розробку і виконання державних програм з питань охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, геологічного вивчення надр; організує і здійснює державну екологічну експертизу; організує проведення моніторингу навколишнього природного середовища, створення і функціонування географічних, екологічних, геологічних та інших інформаційних систем; забезпечує ведення державних кадастрів рослинного і тваринного світу, бере участь у веденні водного кадастру; здійснює державний контроль за дотриманням правил, нормативів, норм, лімітів, квот, умов дозволів у сфері використання і охорони природних ресурсів, вимог екологічної безпеки, режиму територій і об'єктів природно-заповідного фонду, а також у сфері поводження з відходами.

У структурі Мінприроди України функціонують:

Державна служба заповідної справи, яка забезпечує управління територіями і об'єктами природно-заповідного фонду України, організує ведення Червоної книги і Зеленої книги України;

Державна екологічна інспекція, яка здійснює контроль у сфері використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища;

Державна міжрегіональна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, яка здійснює управління басейнами Азовського і Чорного морів, їх континентального шельфу і територіальних вод.

На регіональному рівні в системі Мінприроди України функціонують Державний комітет охорони навколишнього природного середовища і природних ресурсів АРК, державні управління екології і природних ресурсів в областях, містах Києві і Севастополі.

Державний комітет України по земельних ресурсах. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 року «Про затвердження Положення про Державний комітет із земельних ресурсів»¹ Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем) — це центральний орган виконавчої влади, основними завданнями якого є: підготовка пропозицій по формуванню державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорона і моніторинг земель, ведення державного земельного кадастру і забезпечення його реалізації; координація проведення земельної реформи в Україні; здійснення державного контролю за використанням і охороною земель; здійснення землеустрою; розробка і участь в реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин раціонального використання, охорони і моніторингу земель, відновлення родючості ґрунтів.

У складі Держкомзему функціонує Державна інспекція по контролю за використанням і охороною земель, а на регіональному рівні — головні обласні, міські управління, районні відділи земельних ресурсів, інженери-землевпорядники сіл і селищ.

Державний комітет України по водному господарству (Держкомводгосп) є центральним органом виконавчої влади у сфері використання і охорони вод. Відповідно до положення про Держкомводгосп, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року², його основними завданнями є: підготовка пропозицій по формуванню державної політики у сфері розвитку водного господарства, меліорації земель, забезпечення потреб населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, здійснення в цій сфері єдиної

¹ Офіц. вісн. України. — 2008. — № 23. — Ст. 698.

² Там само. — 2007. — № 48. — Ст. 1981.

технічної політики, впровадження досягнень науки і техніки, нових технологій, передового досвіду роботи і забезпечення реалізації цієї політики; розробка і участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання і охорони вод, відтворення водних ресурсів; здійснення заходів, пов'язаних з попередженням шкідливої дії вод і ліквідацією її наслідків.

У систему Держкомводгоспу входять басейнові водогосподарські об'єднання, обласні управління комплексного використання водних ресурсів, басейнові (територіальні) інспекції по використанню і охороні вод, їх ділянки і гідрохімічні лабораторії.

Державний комітет лісового господарства України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року¹ Державний комітет лісового господарства України (Держкомлісгосп) — це центральний орган виконавчої влади, основними завданнями якого є: забезпечення реалізації державної політики у сфері лісового і мисливського господарства, а також охорони, захисту, раціонального використання та відновлення лісових ресурсів, мисливських тварин, підвищення ефективності лісового і мисливського господарства; розробка і організація виконання загальнодержавних, міждержавних і регіональних програм у сфері захисту, підвищення продуктивності, раціонального використання і відтворення лісів, а також участь у розробці і виконанні таких програм з питань використання і відтворення мисливських тварин, розвитку мисливського господарства.

У структуру Держкомлісгоспу входять обласні виробничі лісгосподарські об'єднання (у Закарпатській, Івано-Франківській і Чернівецькій областях — управління лісового господарства), держлісгоспи, лісництва і лісонасінневі станції.

Державний комітет рибного господарства України, положення про яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2007 року, забезпечує проведення державної політики у галузі рибного господарства і рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів.

Його завданнями є: здійснення регулювання рибальства, використання водних живих ресурсів і середовища їх перебування; здійснення державного контролю у сфері охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів та ін.

¹ Офіц. вісн. України. — 2007. — № 48. — Ст. 1982.

Міністерство охорони здоров'я України відповідно до Положення про нього, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року¹, забезпечує санітарно-гігієнічну охорону навколишнього природного середовища, затверджує окремі екологічні нормативи, попереджає шкідливу екологічну дію на здоров'я людини.

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій і у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (положення про Міністерство затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року²) координує роботу державних та інших органів з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру і ліквідації їх наслідків; здійснює державний нагляд і контроль за станом технологічної безпеки в навколишньому природному середовищі; виконує функції по реабілітації забруднених територій внаслідок аварії на ЧАЕС.

Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України (положення про Міністерство затверджено Указом Президента України від 1 червня 2005 року³) здійснює розробку документації з питань планування населених пунктів з дотриманням екологічних вимог, проводить архітектурно-будівельний контроль, забезпечує захист навколишнього природного середовища від шкідливої дії техногенних і соціально-побутових чинників, небезпечних природних явищ.

Міністерство аграрної політики України здійснює управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища відповідно до Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2006 року⁴.

У рамках Міністерства функціонує: Державний департамент ветеринарної медицини, що здійснює профілактичні і лікувальні заходи щодо хвороб дикої фауни; Державна служба по карантину рослин, яка здійснює державний фітосанітарний контроль за дотриманням карантинного режиму на стадіях вирощування, переробки і реалізації рослин і продукції рослинного походження.

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – Ст. 3000.

² Там само. – Ст. 2997.

³ Там само. – 2005. – № 22. – Ст. 1191.

⁴ Там само. – 2006. – № 45. – Ст. 2999.

§ 3. Правові питання участі громадськості в управлінні природокористуванням та охороною довкілля

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

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

Участь громадськості в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища реалізується крізь призму повноважень громадських організацій і об'єднань, що виконують екологічні функції. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадські природоохоронні об'єднання мають право:

- брати участь у розробці планів, програм по охороні навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;
- брати участь у проведенні спеціально уповноваженими державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища перевірок виконання підприємствами, установами і організаціями природоохоронних планів і заходів;
- проводити громадську екологічну експертизу, оприлюднювати її результати і передавати їх органам, уповноваженим ухвалювати рішення;
- вносити до відповідних органів пропозиції по організації територій і об'єктів природно-заповідної фундації.

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

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

Громадські інспектори мають право:

- спільно з працівниками органів Мінприроди, інших державних органів, що здійснюють контроль за охороною і раціональним використанням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, громадських екологічних (природоохоронних) організацій брати участь у проведенні перевірок дотримання підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності і громадянами вимог екологічного законодавства, норм екологічної безпеки і використання природних ресурсів;
- за дорученням органів Мінприроди проводити рейди і перевірки, а також складати акти перевірок;
- брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу».

§ 4. Організаційні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Просторово-територіальний устрій об'єктів природи полягає у діяльності уповноважених державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованій на проведення робіт щодо організації використання, відтворення, охорони та захисту природних ресурсів, створення сприятливих екологічних умов для життя і здоров'я населення, розвитку природного середовища.

Термін «просторово-територіальний устрій об'єктів природи» є узагальнюючим та охоплює: землеустрій, лісовпорядкування, індивідуалізацію надр, водних об'єктів та інших природних ресурсів.

Відповідно до ст. 184 Земельного кодексу України¹, а також Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року² зміст землеустрою становлять такі заходи: встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань; розробка загальнодержавної і регіональної програм використання та охорони земель; складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень; обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових; складання проектів відведення земельних ділянок; встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок; підготовка документів, що посвідчують право власності або право користування землею; складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель; розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель; здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання та охорони земель; проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель. Стаття 3 Закону України «Про землеустрій» передбачає здійснення землеустрою на національ-

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

² Там само. – 2003. – № 25. – Ст. 1178.

ному (загальнодержавному), регіональному та місцевому (локальному і господарському) рівнях.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про землеустрій» регулювання у сфері землеустрою здійснюють Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у межах повноважень, встановлених законом.

Згідно зі ст. 46 Лісового кодексу України під час *лісовпорядкування* здійснюється система заходів, пов'язаних з відновленням у встановленому порядку меж території лісового фонду України і визначення внутрішньогосподарської організації; обґрунтуванням поділу лісів на категорії залежно від виконуваних ними функцій; обчисленням розрахункової лісосіки, обсягів рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства, обсягів використання інших видів лісових ресурсів. Лісовпорядкування проводиться на всій території України державними лісовпорядковими організаціями за єдиною системою в порядку, встановленому Державним комітетом лісового господарства України.

Індивідуалізація надр (просторово-територіальне впорядкування надр) здійснюється шляхом просторово-геометричних (об'ємних) вимірів. Форми і розміри ділянки надр, що надаються в користування, обмежуються натурними маркшейдерськими вимірами. Просторово-територіальне впорядкування надр здійснюється маркшейдерськими службами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.

Індивідуалізація водних об'єктів здійснюється шляхом їх паспортизації, яка є сукупністю державних заходів, спрямованих на упорядкування використання водних об'єктів, охорону їх від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів. Індивідуалізація водних об'єктів здійснюється органами Державного комітету України по водному господарству.

Ведення природоресурсних кадастрів являє собою діяльність щодо збору та систематизації відомостей стосовно кількісного та якісного стану, правового режиму та інших характеристик об'єктів природи, а також їх окремих складових частин, що здійснюється уповноваженими державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Кадастри ведуться стосовно всіх природних об'єктів.

Відповідно до ст. 193 Земельного кодексу України державний земельний кадастр становить єдину державну систему земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками і містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристики, розподіл серед власників землі та землекористувачів. Державний земельний кадастр є основою для ведення кадастрів інших природних ресурсів.

Державний водний кадастр, згідно з «Порядком ведення державного водного кадастру», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України 8 квітня 1996 року¹, є систематизованим зводом відомостей про поверхневі, підземні, внутрішні морські води та територіальне море; обсяги, режим, якість і використання вод; водокористувачів. До водного кадастру включаються також відомості про водогосподарські об'єкти, що забезпечують використання води, очищення та скид зворотних вод (споруди для забору та транспортування води, споруди, на яких здійснюється очистка зворотних вод (з оцінкою їх ефективності), тощо).

Державний кадастр рослинного світу відповідно до ст. 38 Закону України «Про рослинний світ», «Порядку ведення державного обліку і кадастру рослинного світу», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 року², містить систему відомостей і документів про розподіл об'єктів рослинного світу між власниками і користувачами (у тому числі орендарями) земельних ділянок, кількісні та якісні характеристики народногосподарської і наукової цінності рослинних ресурсів, поділ природних рослинних угруповань на категорії, економічну оцінку технічних, кормових, лікарських, харчових та інших властивостей природних рослинних ресурсів, інші дані про рослинні природні ресурси, необхідні для забезпечення їх невиснажливого використання, відтворення й ефективної охорони.

Державний лісовий кадастр відповідно до «Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 20 червня 2007 року³, містить систему відомостей про розподіл лісового фонду між власниками лісів і постійними лісокористувачами, поділ усіх лісів за категоріями залежно від виконуваних ними основних функцій, грошову оцінку та інші дані, що характеризують

¹ ЗП Уряду України. – 1996. – № 10. – Ст. 292.

² Офіц. вісн. України. – 2006. – № 8. – Ст. 452.

³ Там само. – 2007. – № 46. – Ст. 1885.

кількісний і якісний стан лісів, тощо. Державний лісовий кадастр ведеться Державним комітетом лісового господарства України.

Родовища, у тому числі техногенні, запаси і прояви корисних копалин підлягають обліку в державному кадастрі родовищ і проявів корисних копалин та державному балансі запасів корисних копалин. Державний облік родовищ запасів і проявів корисних копалин здійснюється в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 43 Кодексу України про надра державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин містить відомості про кожне родовище, включене до Державного фонду родовищ корисних копалин, щодо кількості та якості запасів корисних копалин і наявних у них компонентів, гірничотехнічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовища та його геолого-економічну оцінку, а також відомості про кожний прояв корисних копалин.

Державний кадастр тваринного світу згідно з «Положенням про порядок ведення державного кадастру тваринного світу», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України 15 листопада 1994 року¹, містить систематизовану сукупність відомостей про географічне поширення видів (груп видів) тварин, їх чисельність і стан, характеристики середовища їх перебування і сучасного господарського використання, а також інші дані, необхідні для забезпечення охорони і раціонального використання тваринного світу. Ведення кадастру тваринного світу покладено на Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.

Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду згідно зі ст. 58 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» 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. Ведення зазначеного кадастру покладено на Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.

Державний кадастр природних лікувальних ресурсів відповідно до «Порядку створення і ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України 26 липня 2001 року², є зводом відомостей про кількість, якість

¹ ЗП Уряду України. – 1995. – № 1. – Ст. 27.

² Офіц. вісн. України. – 2001. – № 31. – Ст. 1397.

та інші важливі характеристики всіх природних лікувальних ресурсів, що виявлені та підраховані на території України, а також можливі обсяги, способи і режими їх використання. Зазначений кадастр створюється і ведеться МОЗ України.

Державному обліку в галузі охорони атмосферного повітря згідно зі ст. 31 Закону України «Про охорону 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.

Екологічне планування як діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямоване на організацію і координацію заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу, здійснюється шляхом розробки державних цільових, міждержавних, регіональних, місцевих та інших територіальних екологічних програм. Найважливіші державні екологічні програми затверджуються законами України. Свого часу так було затверджено Загальнодержавну програму охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів¹, а також Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки². Постановами Верховної Ради України також затверджуються відповідні екологічні програми³.

Екологічне прогнозування є урегульованою екологічним законодавством діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів права, спрямованою на організацію екологічних прогнозів у галузі використання та відтворення природних ресурсів, а також забезпечення сприятливого стану навколишнього природного середовища й екологічної безпеки. Екологічне прогнозування поділяється на короткострокове (до 5 років) та довгострокове (до 25 років). Згідно з ч. 4 ст. 22 Закону Укра-

¹ Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів : Закон України від 22 березня 2001 року // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 17. – Ст. 717.

² Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі на 2000–2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 року // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 43. – Ст. 1817.

³ Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні («Заповідники») : Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 1994 року // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 48. – Ст. 430.

їни «Про охорону навколишнього природного середовища» спеціально уповноважені державні органи разом з відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового та довгострокового прогнозування змін навколишнього природного середовища.

§ 5. Попереджувально-охоронні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів по спостереженню, збиранню, обробленню, передачі, збереженню та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробці науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки.

Відповідно до «Положення про державну систему моніторингу довкілля», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року¹, яке визначає порядок здійснення моніторингу навколишнього природного середовища, моніторинг довкілля здійснюється Міністерством з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством аграрної політики України, Державним комітетом лісового господарства України, Державним комітетом по водному господарству України, Державним комітетом України із земельних ресурсів, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, їх органами на місцях, а також підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, які є суб'єктами системи моніторингу за загальнодержавною і регіональними (місцевими) програмами реалізації відповідних природоохоронних заходів.

Державною цільовою екологічною програмою проведення моніторингу навколишнього природного середовища, затвердженою Поста-

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13. – Ст. 495.

новою Кабінету Міністрів України 5 грудня 2007 року¹, метою якої є забезпечення єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, створення єдиної мережі спостережень шляхом здійснення певних заходів протягом 2008–2012 років, передбачається стратегія оцінки стану навколишнього природного середовища.

Екологічний контроль — це діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, метою здійснення якої є забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами.

Залежно від системи органів, що здійснюють екологічний контроль, розрізняють такі види контролю: державний, відомчий, виробничий, громадський.

Державний екологічний контроль забезпечує додержання вимог екологічного законодавства всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та відомчого підпорядкування і фізичними особами на всій території України. Його здійснюють центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Відомчий контроль здійснюється міністерствами і державними комітетами за додержанням вимог екологічного законодавства підпорядкованими їм підприємствами, установами й організаціями.

Здійснення виробничого контролю покладається на спеціальні підрозділи (відділи по охороні природи, природоохоронні лабораторії), що функціонують на відповідних промислових чи інших підприємствах.

Громадський екологічний контроль відповідно до ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища, які діють відповідно до «Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля», затвердженого наказом Мінкоресурсів України 27 лютого 2002 року². Громадські екологічні інспектори співпрацюють з громадськими природоохоронними організаціями, що також наділені повноваженнями у сфері екологічного контролю, крім того, здійснюють свої повноваження за окремими напрямками (громадські мисливські інспектори, громадські інспектори рибоохорони).

¹ Офіц. вісн. України. — 2007. — № 93. — Ст. 3403.

² Там само. — 2002. — № 13. — Ст. 631.

Екологічний контроль можна також класифікувати за ресурсною спрямованістю.

Екологічна експертиза — це діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів і об'єктів, реалізація чи дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам екологічного законодавства, забезпечення екологічної безпеки.

Об'єктами екологічної експертизи є проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, передпроектні, проектні матеріали, документація по створенню нової техніки, технології, матеріалів, речовин, господарські рішення, продукція, системи й об'єкти, реалізація яких може призвести до порушення норм екологічної безпеки, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. Екологічній експертизі можуть підлягати екологічно небезпечні діючі об'єкти та комплекси, у тому числі військового та оборонного призначення, а також екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року¹ здійснюється державна, громадська та інші види екологічної експертизи. Висновок державної екологічної експертизи після затвердження спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища є обов'язковим для виконання. Висновки громадської та іншої екологічної експертизи мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані органами, які здійснюють державну екологічну експертизу, а також органами, що зацікавлені у реалізації проектних рішень або експлуатують відповідний об'єкт.

Для забезпечення раціонального використання природних ресурсів, захисту та охорони навколишнього природного середовища виникають нові функції управління. Екологічний аудит як досить нова функція управління — це документально оформлений системний процес перевірки, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності певних видів діяльності, заходів, умов, системи управління навколишнім природним середовищем та інфор-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.

мації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища, а також передача результатів такого процесу перевірки замовникові екологічного аудиту. Екологічному аудиту властивий державний характер.

Відповідно до Закону України «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 року¹ його об'єктами є підприємства, установи та організації, їх філії, представництва чи об'єднання, окремі виробництва, інші господарські об'єкти у цілому або щодо окремих видів їх діяльності, системи управління навколишнім природним середовищем, а також інші об'єкти, передбачені законом. Екологічний аудит в Україні, який може бути як добровільним, так і примусовим, проводиться на підставі договору між замовником та виконавцем. Метою проведення екологічного аудиту є забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі виробничої та іншої господарської діяльності.

Екологічне страхування як функція управління та один з видів страхування полягає у страхуванні відповідальності суб'єктів господарювання (страхувальників), господарська діяльність яких становить підвищену екологічну небезпеку, в разі заподіяння ними шкоди третім особам внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Підставою для виникнення страхових відносин є договір екологічного страхування, укладений між страховиком і страхувальником. Метою екологічного страхування є повний або частковий захист майнових інтересів громадян та юридичних осіб у разі погіршення екологічної ситуації внаслідок техногенних аварій чи катастроф, що стало результатом заподіяння шкоди довкіллю.

§ 6. Стабілізаційні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Інформування про стан навколишнього природного середовища являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямовану на забезпечення вільного доступу до наявних відкритих, своєчасних, повних і достовірних відомостей про події, предмети, факти, процеси у сфері використання, відтворення природ-

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 29. – Ст. 1948.

них ресурсів та природних комплексів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки.

З метою правового забезпечення надання екологічної інформації наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 18 грудня 2003 року було затверджено «Положення про порядок надання екологічної інформації»¹.

Головним органом, на який покладено завдання забезпечення відповідною інформацією, є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, зокрема щодо відомостей про якість та режим використання природних ресурсів, забруднення навколишнього природного середовища, стан екологічної (у тому числі радіаційної) обстановки. МОЗ України має надавати відомості щодо ступеня впливу екологічної обстановки та застосування забруднених продуктів харчування на здоров'я та стан захворюваності населення.

Стандартизація і нормування у сфері охорони довкілля полягає у діяльності уповноважених державних органів, спрямованій на забезпечення єдиних вимог, норм, правил щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Екологічні стандарти є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами екологічного законодавства. Основною метою екологічних стандартів є визначення понять і термінів, які використовуються в екологічній діяльності; режиму використання та відтворення природних ресурсів, охорони довкілля; методів контролю за станом довкілля; заходів щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища; інших питань у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів.

Згідно зі ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів. Законодавством України можуть встановлюватися нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи. Вони є обов'язковими для суб'єктів, розробляються і вводяться в дію Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством охорони здоров'я України та іншими уповноваженими державними органами відповідно до законодавства України.

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 6. – Ст. 358.

Екологічне ліцензування — це діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язана з наданням ліцензій (інших дозвільних документів) на здійснення природокористування та іншої діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища.

Екологічні ліцензії встановлюють екологічні вимоги та обмеження, надаються на конкурсних засадах окремо на кожний вид діяльності, зокрема й на види діяльності, які не пов'язані з використанням природних ресурсів, але здійснюють вплив на стан навколишнього природного середовища. Передача ліцензії іншій юридичній або фізичній особі забороняється.

Контрольні питання

1. Що слід розуміти під управлінням природокористуванням і охороною довкілля?
2. Основні принципи управління у сфері природокористування та охорони довкілля.
3. Ознаки управління у сфері природокористування та охорони довкілля.
4. Система органів управління у сфері природокористування та охорони довкілля.
5. Які органи належать до державних органів управління загальної компетенції?
6. Які органи належать до державних органів управління спеціальної компетенції?
7. У чому полягають особливості громадського управління у сфері природокористування та охорони довкілля?
8. Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля.
9. Охарактеризуйте специфіку попереджувально-охоронних функцій управління у сфері природокористування та охорони довкілля.
10. У чому полягає специфіка стабілізаційних функцій управління?

Розділ IV

Екологічні права та обов'язки громадян

§ 1. Загальна характеристика системи екологічних прав громадян

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

Визначені права розглядаються як складна еколого-правова система, закріплена у міжнародних актах, Конституції України, спеціальному екологічному й суміжному з ним законодавстві щодо прав людини. Вони являють собою складний, комплексний інститут екологічного права.

Екологічні права громадян можна віднести до природних прав, невідчужуваних, які виступають як вища соціальна цінність, що існують невід'ємно від особистості, життєдіяльності громадянина,

незалежно від їх правового закріплення є безпосередньо діючими, перебувають під захистом держави та відповідають міжнародним стандартам у галузі прав людини.

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

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

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

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

3. При встановленні екологічних прав громадян враховуються закони природи, за якими розвиваються екологічні об'єкти. Усі природні об'єкти в сукупності утворюють єдину екологічну систему з внутрішньою диференціацією, обумовлену природними властивостями та особливостями природних ресурсів.

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

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

6. Здійснення екологічних прав в основному проходить під контролем держави, оскільки вона регулює багато питань у сфері екології.

Забезпечення екологічних прав є центральною задачею екологічної політики держави.

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

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

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

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

До другої групи входять, крім зазначених в Основному Законі, права, перелічені у ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Екологічний характер мають права, закріплені іншими законами. Наприклад, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»³ у ст. 6 визнав право кожного на охорону здоров'я, що передбачає: безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; санітарно-епідемічне благополуччя територій і населеного пункту, де він проживає; безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку; достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я

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

² Вказані права будуть додатково розглянуті у наступному параграфі.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 20.

населення, включаючи існуючі й можливі фактори ризику та їх ступінь, тощо.

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

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

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

Екологічні права можна також поділити залежно від захисту екологічних інтересів на екологічні майнові і особисті немайнові права. Природні об'єкти, хоча і прирівнюються в новому ЦК України до речі (майна), але усе-таки залишаються об'єктом особливого роду, продовжуючи розвиватися за своїми природними законами. Природа не є результатом діяльності людини. Головним критерієм розмежування сфери цивільного й екологічного права є перебування відповідного природного об'єкта у взаємозв'язку з природним середовищем. Об'єкти природи і товарно-матеріальні цінності — різні категорії, що мають особливі екологічні, економічні і правові ознаки і характеристики. До групи майнових прав у сфері екології належать права на: відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок негативно-го впливу на навколишнє природне середовище; право природокористування, право власності на природні ресурси, зміст якого є дещо обмеженим і своєрідним порівняно з іншими майновими правами. Особисті немайнові права, як правило, належать до категорії абсолют-

них, забезпечують природне існування фізичної особи. Виникають з приводу особистих благ. Основне серед них право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, до інших належать права на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів та предметів побуту тощо.

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

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

на сказати, що охоронні норми статичні, а норми про захист порушеного права — динамічні.

Екологічні права громадян у сфері охорони навколишнього природного середовища можна підрозділити на право: брати участь у заходах, що забезпечують раціональне використання природних об'єктів; громадських утвореннях у сфері екології; обговоренні нормативних актів та інших заходів з метою запобігання негативним наслідкам; проведення екологічної експертизи та ін.

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

§ 2. Конституційні екологічні права громадян

Право громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище належить до основних (фундаментальних), природних прав. Воно закріплене в ст. 50 Конституції України та ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Дане право притаманне людині з моменту її народження, незалежно від розсуду державних органів. Це фактично право кожного громадянина вимагати дотримання еколого-правових приписів, якому відповідає обов'язок кожного і держави по його забезпеченню.

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

У законодавстві, на жаль, не визначені повною мірою критерії безпечного середовища. Але саме визначення поняття «безпечне» вказує

на те, що основним критерієм є відсутність небезпеки, де екологічно небезпечним вважається такий «стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей» (ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). На сьогодні єдиними реально визначеними критеріями якості навколишнього природного середовища, на підставі яких здійснюється висновок щодо безпеки довкілля, є екологічні стандарти та нормативи (статті 31–33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

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

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

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

¹ Судовий захист екологічних прав громадян України : довідник для суддів / М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, П. І. Шевчук та ін. — К. : Вид. дім «КМ Академія», 2001. — С. 17.

що заподіяна у разі здійснення правомірних дій, тобто при відсутності правопорушення.

Відповідно до ст. 69 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації, як правило, у повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Особи, яким заподіяно таку шкоду, мають право на відшкодування неодержаних доходів за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Відповідно до п. є ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» право громадян на одержання екологічної інформації розглядається як «вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища і вільне отримання, використання, поширення і збереження такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом»¹. Це право регламентується низкою нормативно-правових актів.

Екологічна інформація — це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі, зокрема, про таке: стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів — землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення; біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища; джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей; загрозу виникнення та причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей; екологічні прогнози, плани і програми, заходи, у тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища; витрати, пов'язані зі здійсненням природоохоронних заходів

¹ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 46. — Ст. 2088.

за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

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

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органи на місцях, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища. Екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень шляхом: а) підготовки спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України — опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет; б) щорічного інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій; в) систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей; г) негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації; г) передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; д) забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Екологічна інформація — відкриті, повні та достовірні відомості про природні явища, події, предмети, процеси та осіб у сфері належності природних ресурсів, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення й охорони навколишнього природного середовища, які надаються своєчасно. Повна інформація означає, що відомості, які до неї входять, є вичерпними, у них повною мірою відображені всі факти. Достовірною є інформація, яка відповідає об'єктивно існуючому стану довкілля та здоров'я людей, а також іншим показникам. Строки отримання інформації передбачені в Законах України «Про інформацію» та «Про звернення громадян». Відповідно ж до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 169 «Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації»¹ екологічна інформація надається у строки, визначені Законом України «Про інформацію», але не пізніше одного місяця після подання запиту, якщо тільки обсяги та складність збору запитаної інформації не виправдовують продовження цього строку до двох місяців після подання запиту. У разі необхідності продовження строків зацікавлена особа повинна бути повідомлена не пізніше десяти днів з моменту надходження запиту.

Загальною умовою одержання екологічної інформації є її відкритий характер. Відповідно до ст. 28 Закону України «Про інформацію» інформація за своїм поширенням поділяється на відкриту і з обмеженим доступом (конфіденційну і таємну). Інформація про стан навколишнього природного середовища, його вплив на здоров'я людей завжди є відкритою і не може бути визнана конфіденційною чи таємницею. Деяка інформація екологічного характеру, що перебуває у віданні суб'єктів господарської діяльності, може бути комерційною.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачена відповідальність: за порушення прав громадян на екологічно безпечне природне середовище; відмову від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, у приховуванні випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення (пп. а, л. ч. 2 ст. 68).

¹ Офіц. вісн. України. — 2004. — № 6. — Ст. 358.

§ 3. Поняття та види екологічних обов'язків громадян

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

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

Функціональне призначення екологічного обов'язку полягає в реалізації механізму еколого-правового регулювання, недозволенні зловживання громадянами своїми правами. Соціальне призначення полягає у формуванні екологічної правосвідомості і культури. Екологічний обов'язок є одним зі способів забезпечення екологічних прав, умовою їхньої реальності й ефективності. Якщо суб'єктивне екологічне право — це сфера влади і волі індивіда, то екологічний обов'язок — сфера необхідності і підпорядкування.

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

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

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

У діючій Конституції України екологічні обов'язки громадян прямо закріплені у ст. 66: не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані їм збитки. Але до них також можна віднести інші обов'язки, що трансформуються у сферу екологічного права: власність зобов'язує, вона не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ч. 4 ст. 13); сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67); неухильно дотримуватися Конституції та законів України, не посягати на права інших людей (ст. 68) тощо.

До другої групи Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 12) відносить обов'язки громадян: берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища; здійснювати діяльність з дотриманням вимог екологічної безпеки, інших нормативів та лімітів використання природних ресурсів; не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів; вносити плату за спеціальне використання природних ресурсів та штрафи за екологічні правопорушення; компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище, тощо. Громадяни

¹ Конституція України : науково-практичний коментар / Б. В. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — С. 327–331 та ін.

зобов'язані виконувати й екологічні обов'язки, передбачені в поресурсових законах і кодексах та деяких інших нормативних актах. Коло екологічних обов'язків також розширюється за рахунок їх закріплення у підзаконних нормативних актах, де вони ще більше деталізуються.

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

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

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

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

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

У статті 10 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлені еколого-правові гарантії екологічних прав громадян. Аналіз зазначених гарантій свідчить про їх різну спрямованість. У ній закріплені гарантії забезпечення екологічних прав громадян: а) проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримки, відновлення, поліпшення стану навколишнього природного середовища (має еколого-економічний характер, забезпечує екологічну рівновагу і гармонійний розвиток природи і суспільства); б) зобов'язання міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської й іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконання екологічних вимог при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві й експлуатації народногосподарських об'єктів; в) участь громадських об'єднань і громадян у діяльності по охороні навколишнього природного середовища; г) здійснення державного і громадського контролю за дотриманням законодавства по охороні навколишнього природного середовища; д) компенсація у встановленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; е) невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; є) створення і функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Гарантії, перераховані в пунктах б–є, разом сприяють нормальному здійсненню громадянами своїх екологічних прав, при якому відсутні істотні порушення функцій життєзабезпечення, виконувані природними чи перетвореними екосистемами.

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

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

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

Про захист прав громадян у сфері екології йдеться в ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де закріплене загальне правило, відповідно до якого держава гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. Зокрема, конкретні органи державного управління зобов'язуються надавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні ними їх екологічних

¹ Про Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища : Постанова Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 46. — Ст. 637.

прав. Порушені права громадян повинні бути відновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку.

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

Адміністративна форма захисту регламентується ст. 40 Конституції України, Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року¹, відповідно до яких громадяни можуть звертатися в органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, до підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності зі зверненнями, зокрема, зауваженнями, пропозиціями і скаргами, у тому числі й з екологічних питань.

До громадського порядку захисту можна віднести: референдум²; громадські (публічні) слухання; загальні збори громадян за місцем проживання; залучення експертів від громадськості в робочі групи, утворені органами влади, по екологічних питаннях, участь у проведенні державної екологічної експертизи, а також проведення громадської експертизи; збори, мітинги, походи, демонстрації; робота з депутатами.

Як самостійну форму захисту природних екологічних прав варто розглядати самозахист. Способи самозахисту можуть бути визначені в законі чи договорі. Характерно, що число способів самозахисту не обмежується. Вони можуть застосовуватися як окремо, так і в комп-

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

² Порядок підготовки та проведення референдумів регулюється Конституцією України, Законами України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1991. — № 33. — Ст. 443; «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Офіц. вісн. України. — 1997. — № 25. — С. 20–77.

лексі, але лише з дотриманням умов правомірної реалізації. Особа може самостійно обирати способи самозахисту з урахуванням змісту порушеного права, характеристики протиправної поведінки. Але обраний спосіб самозахисту не може суперечити вимогам закону.

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

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

Контрольні питання

1. Якими нормативно-правовими актами передбачаються і якими засобами реалізуються екологічні права громадян?
2. Розкрийте поняття, сутність і зміст права громадян на безпечне навколишнє природне середовище.
3. Куди доцільно звертатися громадянам за захистом екологічних прав?
4. Яким є порядок розгляду звернень громадян?
5. Загальна характеристика та порядок проведення публічних заходів щодо захисту навколишнього природного середовища.
6. Розгляньте загальні конституційні права та обов'язки громадян.
7. Дайте характеристику права громадян на отримання екологічної інформації. Розгляньте процедуру отримання екологічної інформації. Які вимоги пред'являються до екологічної інформації? Якими нормативно-правовими актами регламентуються дані інформаційні відносини?
8. Охарактеризуйте гарантії, що забезпечують реалізацію екологічних прав громадян.
9. Проаналізуйте форми і засоби захисту екологічних прав громадян.
10. Визначте особливості відшкодування збитків, спричинених порушенням екологічних прав громадян.

Розділ V

Право власності на природні ресурси та комплекси

§ 1. Особливості права власності на природні ресурси та комплекси

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

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

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

По-перше, право власності не є всеосяжним, бо не всі природні ресурси за своїми властивостями можуть перебувати у власності, а лише ті з них, що є відносно стабільними та підлягають індивідуалізації. До них належать земля, надра, води, ліси, рослинний світ, тваринний світ, природно-заповідні об'єкти. Інші елементи природного середовища не здатні через об'єктивні властивості бути об'єктами власності (наприклад, вітрова та сонячна енергія, кліматичні ресурси тощо), бо не можуть бути об'єктом привласнення з боку людини та суспільства з метою перетворення їх на свою власність.

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

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

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

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

Право власності на природні ресурси можна розглядати як правовий інститут і як сукупність правомочностей власника. Сукупність правових норм екологічного права, що регулюють відносини власності на природні ресурси, утворюють правовий інститут. Зміст права власності на природні ресурси — це сукупність правомочностей власника по володінню, користуванню та розпорядженню надрами, водами, лісами, об'єктами тваринного, рослинного світу та іншими природними ресурсами та комплексами.

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

Положення Цивільного кодексу України застосовуються до врегулювання відносин, які виникають у сфері використання природних ресурсів у субсидійованому порядку. Відносини власності на природні ресурси є предметом цивільного права лише в тому разі, якщо вони не врегульовані нормами екологічного права. Але незважаючи на таку форму кореспонденції правових норм, Цивільний кодекс України містить основні теоретичні визначення інституту права власності, що стосуються і природних ресурсів.

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

Кожна із правомочностей має свої особливості стосовно природних ресурсів та своє призначення. Володіння — це право фактичного (фізичного чи господарського) панування над певним природним об'єктом. Зрозуміло, що не можна використовувати природні ресурси, не маючи

господарського або фактичного панування над ними. Право володіння завжди повинне мати ту чи іншу правову підставу — титул. Правовою підставою володіння власника є його право власності. Екологічне право визнає тільки титульне володіння. Якщо особа фактично володіє окремим природним об'єктом, але без належної підстави (титулу), вона вважається незаконним власником.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Державна власність на природні ресурси та комплекси

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Держава набуває права власності у разі:

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

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

в) прийняття спадщини;

г) передачі у власність державі комунальної власності територіальними громадами;

г) конфіскації.

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

Суспільна необхідність виникає тільки у разі введення військового або надзвичайного стану та за своєю суттю є форс-мажорною обставиною відчуження на користь держави.

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

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

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

§ 3. Комунальна власність на природні ресурси та комплекси

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

Територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр. Свої повноваження територіальна громада може здійснювати як безпосередньо, наприклад, шляхом проведення місцевих референдумів, так і через

органи місцевого самоврядування. Тому суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і в особі їх представницьких органів — відповідних місцевих рад.

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

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

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

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

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

Територіальні громади набувають природні ресурси в комунальну власність у разі:

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

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

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

У комунальну власність можуть переходити природні ресурси за заповітом від громадян — власників природних ресурсів, у порядку спадкування у разі відсутності спадкоємців за заповітом (законом) або за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами. Ці угоди укладаються згідно з нормами Цивільного кодексу України з урахуванням вимог екологічного законодавства.

§ 4. Приватна власність на природні ресурси

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Підставами виникнення права приватної власності є:

- придбання за договором купівлі–продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;
- безоплатної передачі із державної або комунальної власності;

- приватизації земельних ділянок, що були раніше надані у користування;
- прийняття спадщини;
- виділення в натурі (на місцевості) земельної частки (паю);
- штучне створення (розведення, вирощування та ін.).

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

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

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

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

Право приватної власності на землю господарських товариств, наприклад сільськогосподарських акціонерних товариств, може виникати шляхом внесення до статутного фонду земельних ділянок їх засновниками.

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

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

Підстави та порядок виникнення права приватної власності на інші природні ресурси визначаються відповідними поресурсними кодексами та законами України. Наприклад, підставою виникнення права приватної власності на тваринний світ є розведення у неволі або напіввільних умовах диких тварин, вилову об'єктів тваринного світу шляхом полювання і рибальства.

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

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

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

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

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

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

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

Право власності на природні ресурси припиняється і внаслідок юридичних фактів, які не можна віднести до актів розпорядження самим природним об'єктом. Земельним законодавством України передбачений перехід права власності на земельну ділянку у випадку переходу права власності на будинок та споруди, які перебувають на ньому. Таким чином, юридична доля земельної ділянки успадковує юридичну долю будинка або споруди, і право власності на земельну ділянку припиняється або змінюється на підставі припинення або зміни права власності на майно, якщо інше не передбачено договором відчуження і при цьому не змінюється цільове призначення земельної ділянки.

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

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

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

Загальні засади охорони права власності знайшли своє відображення в нормативних актах різних галузей права: ст. 321 Цивільного кодексу України: «Право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні»; ст. 147 Господарського кодексу України: «Майнові права суб'єктів господарювання захищаються законом».

Окремі положення щодо охорони права власності на природні ресурси закріплені в екологічному законодавстві, а саме: у статтях 5, 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»; статтях 153–154 Земельного кодексу України; ст. 15 Лісового кодексу України та в інших правових нормах екологічного законодавства.

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

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

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

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

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

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

Порушення правомочностей власника природних ресурсів має місце в таких випадках:

- укладення угод щодо природних ресурсів особою, яка не є їх власником;
- самовільне використання природних ресурсів.

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

Таким чином, охорона права власності на природні ресурси здійснюється за допомогою норм, які забезпечують належність природних ресурсів тим чи іншим суб'єктам, та норм, які встановлюють певні

умови реалізації власниками своїх прав (статті 1, 59, 66 Земельного кодексу України, 7–14 Лісового кодексу України та інші).

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

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

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

Найпоширенішим видом відповідальності за порушення права власності на природні ресурси є адміністративна, що настає при наявності в діях винних осіб адміністративного правопорушення. Так, розділ 6 КпАП України передбачає підстави та порядок притягнення винних осіб за вчинення вчинків, які порушують право власності на відповідні природні об'єкти.

Цивільно-правова відповідальність за порушення права власності на природні ресурси настає звичайно при наявності факту заподіяння майнової шкоди. Мова іде насамперед про відшкодування збитку, заподіяного викупом або тимчасовим зайняттям природних об'єктів, а також обмеженням прав власника, погіршенням якості природного об'єкта або приведення його в непридатний для використання за цільовим призначенням стан внаслідок негативного впливу, заподіяного діяльністю інших осіб. Збитки підлягають відшкодуванню власникові у повному обсязі за правилами та нормативами, встановленими відповідним поресурсовим екологічним законодавством. Крім відшкодування прямого збитку власник природного об'єкта має право на компенсацію втраченої вигоди та неотриманих доходів у вигляді, наприклад, втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва або витрат з підвищення родючості ґрунтів.

Конституція України гарантує право власності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності

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

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

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

Контрольні питання

1. Поняття та особливості права власності на природні ресурси.
2. Форми власності на природні ресурси.
3. Особливості виникнення права державної та комунальної власності.
4. Право власності юридичної особи на природні ресурси.
5. Підстави припинення права власності, види та класифікація таких підстав.
6. Виникнення та припинення права власності юридичної особи на природні ресурси.
7. Право власності громадян на природні ресурси. Об'єкти та суб'єкти.
8. Виникнення та припинення права власності громадян на природні ресурси.
9. Загальна характеристика угод як підстави виникнення права власності на природні ресурси.
10. Основні права та обов'язки власників природних ресурсів.
11. Захист і гарантії прав власників природних ресурсів.

Розділ VI

Право природокористування (загальні положення)

§ 1. Поняття права природокористування

Конституція України надає громадянам та іншим особам для задоволення своїх потреб право користуватися природними об'єктами, що належать на праві державної, а іноді приватної та комунальної власності відповідно до закону, не погіршуючи екологічну ситуацію та їх природні якості (статті 13, 41).

Законодавство України гарантує громадянам право загального користування природними ресурсами для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством.

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

в екологічному законодавстві застосовуються терміни «використання» і «користування» природними ресурсами. Згідно з вищенаведеною статтею Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» термін «використання» природних ресурсів за змістом ширший, ніж «користування», бо включає в деяких випадках крім правомочності «володіння» ще й розпорядження природними ресурсами. Це має місце у випадках користування природними об'єктами на праві приватної власності (передача їх в оренду або суборенду).

При взаємодії людини з природним середовищем відбувається вилучення із середовища всього необхідного для життєдіяльності людини, яка вживає, пристосовує, переробляє природні об'єкти з урахуванням своїх потреб. Це прийнято називати природокористуванням у широкому розумінні. Однак воно не обмежується тільки споживанням або експлуатацією природних об'єктів, бо поширюється також і на використання тих природних ресурсів чи їх комплексів, які забезпечують здоровий спосіб життя, духовні і естетичні потреби, відпочинок, відновлення фізичних і духовних сил. У літературі «природокористування» розуміють як використання корисних для людини властивостей довкілля — екологічних, культурних, оздоровчих та інших. Тому до змісту «природокористування» входять різноманітні його форми — екологічна (провідна форма), економічна, культурно-оздоровча. Таке використання природних об'єктів і їх комплексів регулюється нормами екологічного права. Система цих норм називається правом природокористування. Воно розглядається у трьох аспектах: як правовий інститут — сукупність норм, що регулюють права і обов'язки природокористувача та інших осіб; як правовідносини; як суб'єктивне право, що належить конкретному природокористувачу.

Іноді в суб'єктивне право земле-, водо-, лісо-, надрокористування включають і право володіння, і право управління, і право розпорядження. Дійсно, природокористувачам належать такі правомочності. Але все це не можна вважати правом користування, бо згадані правомочності мають місце поряд з правом користування. Таким чином, сукупність усіх перелічених правомочностей у природокористувачів не можна називати правом користування. Виходячи із узвичаєних у праві понять і термінології, під суб'єктивним правом природокористування слід розуміти забезпечену законом можливість безпосередньої експлуатації природного об'єкта з метою одержання певних благ. Для

усунення термінологічної плутанини доцільно всю сукупність правомочностей, що належать конкретному природокористувачеві, і покладених на нього обов'язків називати не «правом землекористування», «правом водокористування», а відповідно «землекористуванням», «водокористуванням» тощо. Терміни «право землекористування», «право водокористування» або «право природокористування» повинні застосовуватися лише для позначення відповідної сукупності норм, тобто об'єктивного, а не суб'єктивного права. Останнє доцільно називати правомочністю (користування землями, водами, лісами тощо) як правом безпосередньої експлуатації об'єкта. Тому виклад загальних питань здійснено з урахуванням цих аспектів, бо в процесі використання природних об'єктів за певних умов застосовуються названі поняття.

Суб'єктивне право природокористування як узагальнюючий термін визначає можливу поведінку суб'єктів у межах екологічного законодавства по вилученню корисних властивостей і якостей конкретного об'єкта природи з метою реалізації своїх екологічних інтересів. Прикладом суб'єктивного права природокористування може бути право суб'єкта вирощувати ті або інші сільськогосподарські культури, будувати будинок чи споруду за власним проектом, проводити внутрішньогосподарське розміщення посівів, насаджень, доріг, підсобних споруд, добувати корисні копалини в межах наданої в користування земельної ділянки тощо. До його обов'язків належать: неухильне дотримання положень екологічного законодавства, що регулює раціональне користування природними об'єктами, недопущення порушень екологічних прав і законних інтересів інших суб'єктів; внесення зборів за використання природних об'єктів тощо.

Обов'язки не слід включати до змісту суб'єктивного права природокористування, оскільки складається враження, що захист прав природокористувачів означає і захист їх обов'язків. Але ж обов'язки захисту не потребують, бо це вимушена поведінка суб'єкта. Держава вимагає їх неухильного виконання, застосовуючи при цьому юридичну відповідальність у разі їхнього невиконання.

Таким чином, під суб'єктивним правом користування природним об'єктом розуміють передбачену законом можливість безпосередньої експлуатації такого об'єкта з метою вилучення з нього корисних властивостей і якостей для забезпечення певних інтересів природокористувача.

Право природокористування розвивалося шляхом формування і вдосконалення права користування окремими видами природних об'єктів, а саме: права землекористування, права водокористування, права лісокористування, права користування надрами, права користування тваринним світом тощо. Незважаючи на певну специфіку, ці види права природокористування мають спільні ознаки. До того ж усі природні об'єкти тісно пов'язані між собою в навколишньому природному середовищі і, як правило, не можуть існувати окремо один від одного. Це дає змогу всі правові норми, що закріплюють загальні положення права користування різними видами природних об'єктів, об'єднати в самостійний правовий інститут. До складу цього правового інституту входять також правові норми, які регулюють відносини з комплексного використання різних видів природних об'єктів. Таким чином, під правом природокористування слід розуміти інститут Загальної частини екологічного права, в якому об'єднані норми, що визначають спільні положення для права користування всіма видами природних об'єктів, включаючи і норми, які регулюють їхнє комплексне використання.

Безпосереднє спілкування людини з навколишнім природним середовищем, наприклад вдихання атмосферного повітря, задоволення естетичних і подібних їм потреб виступає як природниче право, навіть у випадках, коли воно не чітко визначено в законодавстві. Підтримання навколишнього природного середовища в нормальному стані забезпечує громадянам реалізацію їх права на безпечне довкілля. При цьому можна твердити про право громадянина на безпечні умови життя і ставити питання про їх захист. Порушення сприятливих умов навколишнього природного середовища є відносинами, що мають суспільний характер.

Про охорону права природокористування можна говорити і у випадках господарського та іншого користування явищами природи, що не підлягають контролю, наприклад, про силу вітру, сонячної енергії тощо. У даному випадку не природні процеси, а конкретні суспільні відносини є визначальними і, таким чином, існує право користування, своєрідне за рядом ознак. У юридичній літературі таке право користування природними об'єктами називають загальнодоступним. Це поняття включає також випадки, коли експлуатація природного об'єкта ніяк не впливає на його стан. В інших випадках, навіть коли природний об'єкт, що експлуатується, за своїми фізичними властивостями не піддається індивідуалізації, він не може бути об'єктом права власності,

право користування ним не можна вважати загальнодоступним. Закон певним чином регулює використання таких природних об'єктів, як, наприклад, атмосферне повітря, причому навіть з моменту виникнення права користування відповідним об'єктом з будь-якою метою.

Загальнодоступне право користування природним об'єктом ніким не надається і не припиняється, але воно підлягає захисту. Тому недопустимо, наприклад, впливати в суб'єктивних інтересах на погоду або клімат планети, оскільки при цьому порушується загальнодоступне право користування природними ресурсами.

Особливості права користування окремими видами екологічних об'єктів викладені у відповідних розділах Особливої частини підручника.

Переведення економіки України на ринкові відносини обумовлює необхідність розширення змісту права природокористування. Зокрема, дозволено використання природних об'єктів на умовах оренди, впроваджено диференційований збір за користування природними об'єктами і за забруднення природного середовища у процесі здійснення права природокористування; більшість правомочностей природокористувачів наближені до правомочностей власників природних об'єктів, оскільки для природного середовища за екологічними факторами це суттєва правова форма належності природних об'єктів, які використовуються.

§ 2. Об'єкти права природокористування

Право природокористування виникає з приводу використання різних екологічних об'єктів. Ними можуть бути конкретні природні об'єкти або їх складові частини, які підлягають (або не підлягають) індивідуалізації, а також окремі властивості і якості цих об'єктів природи. Кожен об'єкт природокористування (земельна ділянка, водоймище, лісова ділянка тощо) визначає і його вид (землекористування, водокористування тощо). При цьому слід розрізняти і безпосередній об'єкт користування. Наприклад, загальним об'єктом водокористування є водоймище, надане в користування. Однак безпосередній об'єкт, який визначає основний зміст виду цього природокористування, може бути різний: якщо він наданий для питних цілей або виловування рибних

ресурсів, то це чистота води, сама можливість відповідного її використання; якщо мається на увазі використання водоймища для плавзасобів, водного транспорту, то це — водна площа, територія. Дії, що виключають можливість, наприклад, використання води для питних цілей або вирощування рибних ресурсів, можуть не перешкоджати судноплавству. Тому захищати необхідно не взагалі право на водоймище (або його частини), яке може залишатися і недоторканим, а право на його цільове використання.

Залежно від ступеня правового регулювання фактичного використання природних ресурсів і засобів його регламентації розрізняють: 1) природні умови існування людини (споживання кисню, опромінення сонцем тощо); 2) загальнодоступне користування природними ресурсами; 3) всебічно урегульоване право природокористування, яке передбачає експлуатацію об'єктів природи, що перебувають у власності, і таких, що не піддаються індивідуалізації. Спільним між природними умовами існування людини і загальнодоступним користуванням природними ресурсами є те, що в будь-якому з них сам процес фактичного використання природних об'єктів не регламентується правом, однак суб'єктивні інтереси даного роду підлягають правовому захисту. Різниця лише в тому, що природні умови охороняються як на вимогу громадян, так і з ініціативи держави безвідносно до окремих осіб, а захист прав при загальнодоступному користуванні є неможливим без відповідної вимоги конкретного суб'єкта цих прав.

Об'єктами загальнодоступного користування є не тільки природні сили і явища, індивідуалізація яких практично неможлива або недоцільна, але іноді і природні ресурси, які перебувають у власності тих чи інших суб'єктів. Це стосується використання деяких властивостей і якостей рослинного і тваринного світу, лісів, водоймищ тощо, коли це не торкається права власності або права користування ними. Але з цього не виникає тотожність об'єктів, а також різних за своїм характером правомочностей з користування природним ресурсом. Кожна з двох правомочностей користування має свій об'єкт — певні якості і властивості природного ресурсу.

Основна особливість третього виду користування природними об'єктами полягає в тому, що воно пов'язане з певним впливом на їх стан. З цього випливає необхідність у детальній правовій регламентації самого процесу користування, а також підстав і порядку його виникнення і припинення. У зв'язку з цим такий вид природокористу-

вання називають регламентованим, на відміну від загальнодоступного природокористування.

Розгляд цієї регламентації і становить основний зміст права природокористування в об'єктивному розумінні. Однак передусім слід уточнити поняття об'єкта права природокористування. Об'єктом права природокористування є конкретні, індивідуально визначені і юридично відокремлені природні об'єкти або їх складові частини, закріплені на праві власності або на праві користування за конкретними суб'єктами. Будучи об'єктами права природокористування, вони продовжують залишатися і об'єктами відповідних форм власності. Проте не всі об'єкти державної власності передаються державою в користування окремих суб'єктів. У певній частині природні ресурси залишаються нерозподіленими між окремими природокористувачами і становлять резервний запас або використовуються для задоволення різноманітних суспільних потреб без закріплення за окремими суб'єктами. Такі природні ресурси є об'єктами загального користування.

Природним об'єктам загального користування притаманні такі основні риси: а) вони не передаються і не закріплюються за конкретними суб'єктами, а використовуються без особливого дозволу всіма особами; б) санкціонований законом порядок використання природних об'єктів загального користування не має розвинутої детальної правової регламентації і полягає передусім у визначенні певних заборонних дій, а також певною мірою і дозволених дій; в) їх використання ніякою мірою не фіксується і не підлягає державній реєстрації. Так, під час здійснення загального використання об'єктів тваринного світу забороняється знищення тварин, руйнування їхнього житла та інших споруд (нір, хаток, гнізд, мурашників, бобрових загат тощо), порушення середовища існування тварин і погіршення умов їх розмноження (ст. 16 Закону України «Про тваринний світ»).

Об'єктом права природокористування, як уже зазначалося, може бути юридично визначений природний об'єкт (його частина): конкретна земельна ділянка, ділянка надр або лісу, водоймище тощо. Однак у деяких випадках право користування певним видом природних ресурсів пов'язано з необхідністю надання суб'єкту двох або більше різних природних об'єктів. Так, для розробки родовищ корисних копалин гірничодобувному підприємству надається в користування ділянка надр у межах гірничого відводу, а також ділянка землі, необхідна для експлуатації цих надр, внаслідок чого в користуванні одного

суб'єкта (організації) перебувають два різних об'єкти права природокористування, тісно пов'язаних між собою.

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

Як об'єкт права природокористування досить часто виступає якийсь один, відокремлений, вид природних ресурсів, хоча фактично цей об'єкт являє собою цілий комплекс різних природних ресурсів. Ця ситуація чітко простежується у праві землекористування, суб'єкт якого відповідно до п. «в» ст. 95 Земельного кодексу має право використовувати не тільки надану землю, але і загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові угіддя, водні об'єкти, які є на ній, а також експлуатувати інші корисні властивості землі згідно із законодавством.

Юридично об'єктом права природокористування тут визнається земельна ділянка, але у фактичному користуванні землекористувача крім землі перебувають й інші природні об'єкти, пов'язані із землею. У розглянутому випадку можна говорити про наявність об'єкта права комплексного природокористування, серед якого землі належить провідна роль.

Порядок визначення на місцевості (у натурі) відповідних видів природних ресурсів, які надаються в користування, і їх юридичне оформлення як об'єктів права природокористування розглядається в Особливій частині підручника.

§ 3. Суб'єкти права природокористування

Суб'єктами права природокористування є юридичні та фізичні особи, які у визначеному законом порядку набули право користування конкретними природними об'єктами для відповідних цілей і мають у зв'язку з цим певні права та обов'язки. Залежно від природного об'єкта, наданого в користування, їх називають водокористувачами,

землекористувачами, лісокористувачами тощо. Такими суб'єктами можуть бути державні, кооперативні підприємства, організації і установи, громадські об'єднання, релігійні організації, акціонерні товариства, спільні підприємства, міжнародні об'єднання і організації з участю українських, іноземних і фізичних осіб, підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам, а також іноземці, особи без громадянства і громадяни України. У випадках, передбачених законодавством, природні ресурси можуть надаватися в користування й іншим суб'єктам. Суб'єктами права природокористування є власники окремих природних ресурсів. Наприклад, територіальні громади, громадяни та недержавні і некомунальні юридичні особи виступають користувачами земельних ділянок, що належать їм на праві відповідно комунальної чи приватної власності.

Класифікація суб'єктів права природокористування може бути здійснена за найрізноманітнішими ознаками, наприклад, за родом діяльності або цільовим призначенням наданих у користування об'єктів природи (сільськогосподарські, несільськогосподарські), що ведуть лісове, водне, мисливське, рибне господарство тощо; на юридичні та фізичні особи тощо.

Серед громадян розрізняють як окремих індивідів, так і групових суб'єктів права природокористування. Питання про громадян — суб'єктів права природокористування ще не набуло достатньо чіткого вирішення в законодавстві.

Виникнення суб'єктивного права користування об'єктами природи пов'язано з наявністю відповідної правоздатності, тобто передбаченої екологічним законодавством здатності суб'єкта бути носієм прав і обов'язків по використанню земель, вод, лісів, надр і т. ін. Не може виникнути суб'єктивне право землекористування, водокористування тощо в суб'єктів, які не володіють земельною, водною, лісовою, фауністичною або іншою екологічною правоздатністю. Земельна, водна, лісова та інша екологічна правоздатність є складовими елементами загальної правоздатності організації, підприємства, установи або громадянина, в яку входить також і цивільна, трудова або інша правоздатність.

Екологічну правоздатність організацій не можна плутати з повноваженнями державних органів по розпорядженню і управлінню природними об'єктами, які виникають не з правоздатності, а із компетенції цих органів, визначеної державою як сувереном-носієм політичної влади і власником більшості природних ресурсів. Однак це не виключає, що іноді в одній особі зосереджено і орган, який управляє (розпо-

ряджається) природним об'єктом і користується цим об'єктом, тобто є користувачем.

Поняття екологічної дієздатності, тобто здатності своїми діями набувати і здійснювати права і обов'язки з природокористування, самостійного значення для юридичних осіб не має. Вказані суб'єкти, які володіють екологічною правоздатністю, завжди дієздатні. Тому щодо них вживається термін «праводієздатність». Екологічна праводієздатність властива лише самостійно оформленим як єдине ціле організаціям, але не їх структурним підрозділам. Виробничі дільниці, цехи, бригади, ферми такої самостійності не мають, і відповідно екологічною правоздатністю не наділені. Тому вони не можуть виступати суб'єктами права природокористування.

Різного роду організації (державні, колективні, громадські, акціонерні, спільні та ін.), які володіють праводієздатністю, стають суб'єктами права природокористування з моменту надання їм природного об'єкта в користування або у власність, а коли це не вимагається, то з моменту фактичного користування (наприклад, дорогами загальногo користування).

Екологічна правоздатність громадянина виникає з моменту народження і припиняється з його смертю, при цьому вона, як і цивільна, визнається за всіма громадянами. На екологічну правоздатність громадян не впливає ні соціальний стан або походження, ні стать, ні раса, ні сімейний стан.

Екологічну правоздатність як умову мати відповідні права не слід плутати з правом на одержання природного об'єкта в користування, тобто з суб'єктивним правом, передумовою якого є правоздатність.

Для громадян самостійне значення має поняття екологічної дієздатності, що передбачає свідому (розумову) поведінку особи з юридичними наслідками. Вона вимагає певного життєвого досвіду, правильної оцінки юридичного значення своїх дій. Тому екологічна дієздатність, як і цивільна, може визнаватися за громадянами не в однаковому обсязі. Але екологічне законодавство, за невеликим винятком, не містить норм, які безпосередньо визначають екологічну дієздатність громадян в усіх її проявах. Тільки безпосередньо можна зробити висновок, що в повному обсязі, наприклад земельна дієздатність (як один із видів екологічної дієздатності), властива тільки повнолітнім, а також 16-річним громадянам, які входять до складу фермерського господарства. Стосовно інших категорій громадян земельне законодавство не має досить чітких вказівок щодо їх земельної дієздатності.

Для інших галузей екологічного законодавства характерне поєднання в одній особі користувача і органу, який управляє природним об'єктом. Так, підприємства державних органів лісового господарства, які є органами управління лісами державного значення, разом з тим мають право здійснювати і лісові користування у визначеному законом порядку.

Докладніше питання про суб'єкти права користування надрами, тваринним і рослинним світом, мисливськими угіддями тощо розглядається в Особливій частині підручника.

§ 4. Правова класифікація видів природокористування

Правова класифікація видів природокористування ґрунтується на суттєво важливих ознаках, які виявляють головний їх зміст. Для кожного природокористування основною такою ознакою є вид природного об'єкта, який перебуває в користуванні власника або орендаря. Вид природного об'єкта як складової частини фонду природних ресурсів визначає найбільш важливі особливості і відповідного природокористування. При цьому різновид природних об'єктів має подвійне значення: по-перше, розмежовує природокористування за їх природними властивостями, ступенем правового регулювання (на загальнодоступне і регламентоване) і, по-друге, визначає специфічний порядок виникнення, зміни і припинення кожного виду природокористування, прав та обов'язків його суб'єктів. Тому виникає необхідність диференціації природокористування насамперед на такі види: землекористування, водокористування, лісокористування, користування рослинним (крім лісів) і тваринним світом тощо. У свою чергу ці види природокористування диференціюються за об'єктом права користування: користування землями сільськогосподарського призначення, користування землями житлової та громадської забудови, користування водами (поверхневими і підземними) тощо.

Особливості конкретного виду природокористування залежать також від суб'єкта, який наділений певними правомочностями і обов'язками. Таким чином, класифікація видів природокористування здійснюється одночасно за їх об'єктами і суб'єктами. Єдність цих двох факторів відображає основні правові характеристики кожного виду природокористування. Конкретизація основної мети природокористу-

вання стосовно різних його суб'єктів приводить до подальшої класифікації видів природокористування на підвиди. Відповідно до об'єкта і суб'єкта природокористування можна розмежувати на право організацій, підприємств, установ і право користування природними об'єктами громадян.

Диференціація природокористування можлива і залежно від інших критеріїв: способу виникнення, первинності і вторинності, кола осіб, які здійснюють користування природними об'єктами.

Загальне природокористування характеризується тим, що воно може здійснюватися без спеціального дозволу в кожному окремому випадку з боку компетентних державних органів і підприємств, установ, організацій, за якими природні об'єкти закріплені в користування. Це право виникає із законів або інших нормативних актів, що регулюють природокористування. При цьому законодавством України гарантується право загального використання природних об'єктів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо) безкоштовно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством.

Спеціальне природокористування здійснюється з дозволу компетентних державних органів або комунальних чи приватних власників природних об'єктів, коли вони надаються у відособлене користування.

Суб'єктом первинного або вторинного природокористування є особа, правомочність якої по використанню природного об'єкта похідна безпосередньо від права власності.

У вторинного природокористувача є ряд прав, і він має відповідні обов'язки щодо первинного. Вторинне природокористування виникає шляхом укладення договору первинного з вторинним природокористувачем, а також згідно з рішенням відповідних державних органів, але за згодою первинного природокористувача.

Природокористування може бути тимчасовим, відособленим, спільним і загальним. Але закон неоднозначно визначає поняття різних видів природокористування.

Загальне природокористування здійснюється у випадках, коли користування природним об'єктом є доступним з певною метою усім особам, коло яких не обмежене, і вони не пов'язані взаємними правами і обов'язками. Для виникнення права користування тут не вимагається спеціального дозволу. Але саме це право досить визначене, бо

межі і дозволені засоби можливого здійснення такого права відомі. Об'єкти цього природокористування не закріплюються за конкретними природокористувачами, за винятком випадків тимчасового користування, а перебувають в управлінні відповідних органів, підприємств і організацій, які нарівні з іншими суб'єктами користуються ними.

Спільне природокористування характерне тим, що коло спільних користувачів чітко визначене законом, а самі вони стосовно один одного мають певні права і обов'язки. Так, відповідно до ст. 89 Земельного кодексу земельну ділянку, яка належить на праві спільної сумісної власності лише громадянам, вони використовують спільно згідно з договором або законом. При цьому суб'єкти спільного природокористування досить автономні в тому розумінні, що права і обов'язки одного не є джерелом прав і обов'язків другого. Користування природним об'єктом здійснюється цими суб'єктами без визначення (надання) кожному відповідної частини цього об'єкта. Цим і відрізняється спільне природокористування від вторинного.

Важливою умовою користування об'єктами природи є строки користування ними. Вони поділяються на постійні і тимчасові. Постійним визнається природокористування без заздалегідь установленого строку. Тимчасове користування може бути короткостроковим (до трьох років) і довгостроковим — від трьох до двадцяти п'яти років, а при орендному землекористуванні — до 50 років. У разі виробничої необхідності ці строки можуть бути продовжено на період, що не перевищує одного строку відповідно короткострокового або довгострокового тимчасового природокористування. Конкретні строки тимчасового користування водами, надрами, лісами, тваринним світом визначаються відповідними кодексами і законами про природні ресурси.

Наведена класифікація видів права природокористування не є вичерпною. Можна говорити про поступове формування і такого виду, як право духовного природокористування (для задоволення естетичних потреб у спілкуванні людини з природою).

Відомі також громадські та індивідуальні види природокористування, промислове і сільськогосподарське природокористування. В умовах ринкових відносин виникає і комерційний вид природокористування. Однак в основу цього покладена не диференціація відповідних видів (підвидів) природокористування за умовами, які визначають його головний правовий зміст, а групування видів природокористування за загальними ознаками позитивного або негативного характеру, виокремленими з науковою або практичною метою.

§ 5. Підстави і порядок виникнення права природокористування

Право природокористування певного суб'єкта виникає і здійснюється на підставі юридичних актів, які пов'язують норму права, суб'єктивні права і обов'язки конкретного суб'єкта. З ними відповідно пов'язана вся сутність правовідносин. Юридичні факти поділяються залежно від їх зв'язку з індивідуальною волею на юридичні події і юридичні дії.

Головними підставами виникнення права природокористування (його видами) є юридичні дії. Вони залежать від об'єкта природи, суб'єкта, виду природокористування тощо. В усіх випадках дії повинні відповідати вимогам і нормам екологічного права.

Юридичний факт є підставою здійснення права загальнодоступного природокористування. Так, закон пов'язує виникнення цього права із самим актом вольової дії громадянина по вільному перебуванню в лісі, збиранню дикорослих плодів, ягід, грибів тощо, по загальному водокористуванню, загальному використанню дикого тваринного світу. Суттєвим тут є сам факт перебування в лісі, користування водою із водних об'єктів загального користування і т. ін.

Юридичні дії як підстава виникнення права природокористування становлять складну юридичну сукупність, що включає: волевиявлення (клопотання, заяву) особи про надання їй у користування або у власність природного об'єкта (його частини, компонента) для вилучення з нього корисних властивостей або якостей; прийняття рішення (постанови) компетентних державних та інших органів або організацій, підприємств, установ, незалежно від форм власності; відведення в натурі (на місцевості) природного об'єкта (або його частини, компонента); видачу відповідного документа, який посвідчує право користування даним природним об'єктом, державну реєстрацію цього документа.

Волевиявлення (клопотання, заява) про надання права користування природним об'єктом повинно бути викладене в письмовій формі на адресу компетентного державного органу або власника природного ресурса, який здійснює функції по розпорядженню відповідним природним об'єктом. У разі коли необхідне клопотання (заява) про надання природного об'єкта в користування, у ньому вказується різного роду обґрунтування (бажаний розмір і місцезорештування об'єкта, мета його використання, строк використання, склад сім'ї тощо), а в

окремих випадках і письмова згода уповноваженого на те органу та інші документи.

Заяву (клопотання) розглядає і виносить рішення відповідний державний орган влади або спеціально уповноважений на те орган по регулюванню природокористування і охороні природних ресурсів.

Видача дозволу на спеціальне використання природних ресурсів регулюється спеціальним Положенням і здійснюється на підставі клопотання (заяви) природокористувача з обґрунтуванням потреби в природних ресурсах, погодженого з місцевою радою, власником або постійним користувачем цих природних ресурсів, а також з відповідними державними органами. Дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів — це офіційний документ, який посвідчує право юридичної або фізичної особи на здійснення конкретного виду природокористування.

Дозволи (ліцензії тощо) на спеціальне використання природних ресурсів видаються на основі затверджених належним чином лімітів (квот), що визначають обсяги природних ресурсів для використання. Ліміти (квоти) — це система встановлених природокористувачам на певний час обсягів граничного використання (вилучення) природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище і розміщення відходів виробництва.

Спеціальне Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України 10 серпня 1992 року, визначає порядок установа лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення¹.

Після задоволення заяви (клопотання) про надання в користування природного об'єкта і одержання дозволу відповідними органами проводиться відведення його в натурі, тобто на місцевості з визначенням межових знаків (меж). Приступати до використання природного об'єкта, у тому числі і на умовах оренди, до визначення меж на місцевості і одержання дозволу (документа), що засвідчує право користування ним (або право власності на нього), забороняється. Незаконним є природокористування без дозволу (документа), який посвідчує право на нього. Наявність відповідного дозволу (документа) розглядається як обов'язковий елемент юридичної підстави виникнення права природокористування.

Право постійного користування природними об'єктами посвідчується спеціальними державними актами, форма яких затверджується

¹ Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів республіканського значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року // ЗП України: 1992. — № 9. — Ст. 217.

Верховною Радою або Кабінетом Міністрів України. Право тимчасового користування природним об'єктом, у тому числі на умовах оренди, оформляється договором, форма якого і порядок реєстрації визначаються Кабінетом Міністрів України.

Право користування природними об'єктами може виникнути також у зв'язку з користуванням основним об'єктом природи, переданим у користування або у власність. Так, суб'єкт права користування мисливською фауною або рибними запасами має певні права і по користуванню земельною або водною територією (лісом, водоймищем). Таке природокористування (його умови, межі допустимості та ін.) регламентується безпосередньо законом і не потребує, як правило, спеціального дозволу.

Склад перелічених юридичних дій або фактів, які є підставою виникнення права користування відповідними видами природних об'єктів, залежить від ступеня правової врегульованості порядку користування природними об'єктами, їх видів і суб'єктів права природокористування. Це стосується, наприклад, ліцензування діяльності в природокористуванні.

Екологічним законодавством у ряді випадків передбачається продовження права тимчасового користування природними об'єктами. Підстави і порядок виникнення і продовження права користування кожним видом природних об'єктів мають особливості, які розглядаються в Особливій частині підручника.

§ 6. Підстави та порядок припинення, зупинення, зміни права природокористування

Право природокористування може бути припинено (повністю або частково), зупинено на деякий час або змінено тільки на підставах та в порядку, передбачених законом. Для конкретних видів права природокористування, а також залежно від об'єктів цього права визначені різні підстави їх припинення, зупинення на деякий час, зміни. Деякі з підстав є загальними для всіх або багатьох видів природокористування. Інші ж мають спеціальний характер і поширюються лише на окремі види права природокористування.

Повне припинення права природокористування настає, коли природокористувач позбавляється права користування на весь наданий

йому природний об'єкт. Частковим припиненням вважається вилучення у природокористувача тільки частини природного об'єкта із збереженням за ним права користування залишеною частиною.

Підстави припинення (повністю або частково) права користування природними об'єктами передбачені у спеціальних статтях відповідних кодексів і законів про природні ресурси. Однак наведені в них підстави (перелік) припинення права користування природними об'єктами не є вичерпними. Так, наприклад, у вказаних кодексах і законах відсутня така підстава припинення будь-якого права природокористування, як смерть громадянина-природокористувача.

Існують також підстави, при наявності яких припинення права природокористування завжди обов'язкове, і підстави, які залежно від розсуду компетентних органів можуть спричинити, а можуть і не спричинити припинення даного права. У зв'язку з цим такі підстави можна розмежувати на обов'язкові (безумовні) і умовні.

Для всіх видів права природокористування спільною підставою його припинення є добровільна відмова від права користування природним об'єктом або його частиною, коли відпала потреба в ньому. Термін «відпала потреба» законодавець вживає стосовно організацій, підприємств і установ, а термін «відмова від нього» — стосовно громадян. Однак принципової різниці між цими підставами припинення права природокористування немає, тим більше, що вони названі в статтях, які визначають підстави припинення права природокористування одночасно і для організацій, і для громадян.

В обох випадках передбачається вільне волевиявлення суб'єкта природокористування. Якщо такого волевиявлення немає, підстава припинення права користування повинна бути іншою. Факт відсутності потреби в користуванні об'єктом природи може визначати лише сам користувач.

Повна відмова від природного об'єкта є обов'язковою безумовною підставою припинення права природокористування. Часткова ж відмова залежно від конкретних обставин може бути не задоволена компетентним органом, який розпоряджається природними ресурсами. Це можливо, наприклад, з мотивів недоцільності його подрібнення або з інших важливих міркувань.

Право користування природним об'єктом завжди припиняється із закінченням строку, на який він надавався. І тут не вимагається будь-яких додаткових підстав або рішень компетентних органів для його припинення. Однак не виключається необхідність визначення такого

порядку припинення права користування, при якому забезпечувався б контроль за своєчасним поверненням природного об'єкта за його цільовим призначенням і в належному стані.

Підставою припинення права природокористування згідно із законодавством є необхідність вилучення природного об'єкта у природокористувача для державних, громадських та інших потреб. У всіх названих випадках це обов'язкова безумовна підстава припинення права користування.

Загальнообов'язковою безумовною підставою припинення права природокористування є припинення діяльності підприємства, організації, установи, фермерського господарства, а також смерть громадянина.

Обов'язково припиняється повністю або частково природокористування громадян, яке здійснюється всупереч цілям і вимогам, передбаченим відповідними документами на той або інший вид природокористування. Нецільове ж природокористування, яке здійснюється підприємствами, організаціями і установами, є умовною підставою припинення права природокористування. Підстави припинення права, наприклад, користування диким тваринним світом не передбачають його нецільового використання (ст. 19 Закону України «Про тваринний світ»). Але його не слід ставити в один ряд з порушенням порядку спеціального використання об'єктів тваринного світу, а також різними правилами, нормами і вимогами по його охороні і використанню, більше того — їх поглинати.

Підставою припинення права природокористування є розірвання договору про тимчасове користування природним об'єктом, у тому числі і на умовах оренди. Воно є умовною підставою припинення того чи іншого права природокористування, бо для його дострокового розірвання необхідна наявність порушень умов договору з боку орендаря або орендодавця.

Закінчення ж строків дії таких договорів є безумовною підставою для припинення тимчасового, у тому числі і орендного користування природним об'єктом.

Деякі підстави припинення права природокористування притаманні лише користуванню окремими природними об'єктами. Тому, на відміну від вищенаведених загальних, вони є специфічними для окремих природних об'єктів.

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

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

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

При тимчасовій забороні (зупиненні) чи припиненні діяльності підприємств забороняються всі викиди і скиди забруднюючих речовин та розміщення відходів по підприємствах в цілому чи окремих їх цехах (дільницях) і одиницях обладнання.

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

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

Кожний вид права природокористування має свій, визначений законом порядок припинення, зупинення або змін, який залежить від самої підстави припинення, зупинення або зміни і значною мірою від різновиду природних об'єктів. Специфічний порядок і умови припинення, зупинення або зміни права користування конкретними природними об'єктами розглядається в Особливій частині підручника.

§ 7. Права і обов'язки природокористувачів

Правомочності природокористувачів по використанню природних об'єктів втілюються в конкретних правах і обов'язках, визначених Конституцією України, Законом «Про охорону навколишнього при-

¹ Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій у разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища : Постанова Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 46. – Ст. 637.

родного середовища», кодексами і законами України про природні ресурси, іншими нормативними актами, а також документами на право користування (власності) відповідними природними об'єктами.

Права і обов'язки природокористувачів можна поділити на загальні і спеціальні. Загальними є такі, що притаманні всім без винятку суб'єктам природокористування. Спеціальні ж визначаються залежно від природного об'єкта, який використовується, його природних якостей, специфіки, виду природокористування і властиві лише певним суб'єктам природокористування.

До загальних прав, зокрема, належать такі права: на самостійне господарювання при використанні природного об'єкта, на видобування з нього корисних властивостей і якостей, на одержання плодів і прибутків від нього, на здійснення різних дій у межах закону з метою одержання корисного ефекту від природного об'єкта; право вимагати усунення перешкод у користуванні природним об'єктом, на одержання повної і достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, на участь у проведенні громадської екологічної експертизи, на подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю та майну громадян внаслідок негативного впливу на природний об'єкт, що використовується, право вимагати відшкодування збитків, нанесених правомірними або неправомірними діями інших осіб, на захист порушеного права користування природним об'єктом шляхом подання позову до судових органів.

Права природокористувачів можуть бути обмежені в інтересах держави або інших природокористувачів. Екологічні права природокористувачів забезпечуються шляхом установа в законодавстві певних гарантій¹.

Головним обов'язком усіх природокористувачів є раціональне і ефективне використання природних об'єктів, бережливе до них ставлення відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Для цього на природокористувачів покладено обов'язок виконувати передбачені законом певні екологічні вимоги: застосовувати новітні технології; здійснювати заходи щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних об'єктів, негативному впливу їх діяльності на стан навколишнього природного середовища; здійснювати заходи щодо відтворення при-

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

родних об'єктів; застосовувати біологічні, хімічні та інші методи поліпшення якості природних об'єктів, які забезпечують охорону природного середовища і безпеку здоров'я населення; зберігати території та об'єкти природно-заповідного фонду, що підлягають особливій охороні; здійснювати господарську та іншу діяльність без порушення прав інших осіб. Загальним обов'язком усіх природокористувачів є також дотримання ними вимог екологічної безпеки, екологічних нормативів і лімітів, внесення зборів за спеціальне використання природних об'єктів та штрафів за екологічне правопорушення; компенсування шкоди, заподіяної забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє середовище. Громадяни зобов'язані виконувати й інші обов'язки при використанні природних об'єктів відповідно до законодавства України.

Спеціальні права і обов'язки властиві кожному виду природокористування стосовно його об'єктів. Вирішальну роль тут відіграє мета природокористування. Права і обов'язки, реалізація і виконання яких обумовлюють безпосереднє досягнення мети цього виду природокористування, є для нього спеціальними. Вони, як правило, встановлюються відповідними галузями екологічного законодавства як для підприємств, організацій і установ, так і для громадян, тобто без диференціації на юридичні та фізичні особи¹.

Більш детально права та обов'язки конкретних природокористувачів розглядаються в Особливій частині підручника.

§ 8. Використання природних ресурсів на умовах оренди

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

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

¹ Див. напр., статті 19 і 20 Лісового кодексу України, ст. 24 Кодексу України про надра.

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

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

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

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

Згідно з договором оренди природних ресурсів орендодавець надає орендарю природні ресурси (їх частини) в тимчасове користування на умовах оренди для задоволення потреб орендаря, а останній зобов'язується використовувати їх за цільовим призначенням з дотриманням екологічних вимог, своєчасно вносити орендну плату та виконувати інші умови договору. Мета договору оренди природних ресурсів залежить від конкретного виду природного ресурсу, що орендується, строку договору і визначається відповідними нормами законодавства, а в окремих випадках і договором. Для кожного виду природокористування передбачаються певні цілі користування. І, як правило, природні ресурси надаються в оренду для всіх цілей, характерних для даного виду природокористування (землекористування, лісокористування). Але є і винятки, коли природні ресурси надаються в оренду лише для деяких цілей використання. Так, водні об'єкти (їх частини) місцевого значення та ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, надаються в оренду тільки для риборозведен-

ня, виробництва сільськогосподарської продукції, промислової продукції, а також для лікувальних і оздоровчих цілей.

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

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

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

У певних випадках укладення договору оренди передбачає проведення аукціону, наприклад у Законі України «Про оренду землі» (ст. 16), або здійснення інших юридичних фактів. У водному законодавстві передбачено обов'язкове попереднє узгодження договору оренди. При оренді, наприклад, водних об'єктів (їх частин) воно проводиться з державними органами охорони навколишнього природного середовища та водного господарства.

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

У законодавстві встановлені граничні терміни договорів оренди: землі — до 50 років; водних об'єктів — до 25 років.

Мисливські угіддя надаються в оренду на строк не менше 15 років. Оренда природних ресурсів може бути довгостроковою або коротко-

строковою. Відповідно до законодавства орендарі (при оренді ділянок землі, мисливських угідь) мають переважне право на поновлення договору оренди після закінчення строку його дії. Конкретні ж строки договору встановлюються самими сторонами.

Оренда передбачає платне користування природним ресурсом у формі орендної плати, її розмір, за загальним правилом, встановлюється в договорі за згодою сторін. Іноді мінімальні розміри орендної плати передбачає законодавство. Так, Закон України «Про оренду землі» (ст. 21) передбачає, що річна орендна плата за земельні ділянки, які перебувають у державній або комунальній власності, надходить до відповідних бюджетів, розподіляється і використовується відповідно до закону і не може перевищувати 12 % їх нормативної грошової оцінки. У разі визначення орендаря на конкурентних засадах може бути встановлений більший розмір орендної плати.

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

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

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

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

§ 9. Захист прав природокористувачів

Конституція України передбачає, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Усі суб'єкти права рівні перед законом (ч. 4 ст. 13).

Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та

законами України (ст. 19). Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, вони гарантуються Конституцією і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Екологічне право забезпечує насамперед правове регулювання і захист відносин права користування природними об'єктами в нормальних умовах їх використання природокористувачами без порушення їх правомочностей. При цьому норми права передбачають порядок здійснення права природокористування, прав і обов'язків природокористувачів, а також визначають гарантії і захист законних прав і інтересів природокористувачів.

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

Найпоширенішими видами порушень таких прав та інтересів є: самовільне заняття (захоплення) природного об'єкта, що належить на законних підставах природокористувачеві; його псування або забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими відходами і стічними водами; його незаконне зменшення або вилучення; перешкоджання в користуванні ним; заподіяння майнових збитків у наведених випадках, а також у разі знищення або пошкодження сіножатей, пасовищ, посівів, насаджень; зняття врожаю; знищення межових знаків; інші дії, що порушують законні права та інтереси природокористувачів.

З метою їх захисту законодавством передбачається поновлення порушених прав та інтересів законних природокористувачів. Поновлення прав природокористувачів здійснюється уповноваженими органами відповідно до їх компетенції, а також судом або третейським судом.

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

Втручання в діяльність природокористувачів, пов'язану з використанням природних об'єктів, з боку державних, господарських та інших органів і організацій забороняється, за винятком порушення природокористувачами екологічного законодавства, тобто належних їм обов'язків. Припинення права користування природними об'єктами або їх частиною можливе лише у випадках, передбачених законодавством.

Закон передбачає такі засоби захисту суб'єктивних прав та інтересів природокористувачів: визнання спірних прав за законним природокористувачем; поновлення стану, що існував до порушення права і припинення дій, що його порушують; припинення або зміна правовідносин та ін. Самостійним засобом захисту прав природокористувачів є стягнення з особи, що порушила законні права та інтереси природокористувача, заподіяної шкоди в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення та погіршення якості природного об'єкта. Природокористувачі, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення свого здоров'я в разі його погіршення, а також відновлення якості природного об'єкта, його відтворення до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Особи, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду природокористувачам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих.

Захист права природокористування відбувається як в адміністративному, так і в судовому порядку. В останньому випадку він здійснюється шляхом подання в судові органи позовів про поновлення порушених прав і інтересів природокористувачів; про витребування об'єкта природокористування з чужого незаконного володіння; про усунення перешкод, що заважають нормальному здійсненню права природокористування; про примушення інших осіб дотримуватися чинного законодавства; про відшкодування збитків (шкоди), заподіяних порушенням суб'єктивних прав і інтересів природокористувачів; про повернення безпідставно придбаного (врожаю тощо).

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

Контрольні питання

1. Дайте визначення права природокористування в об'єктивному і суб'єктивному розумінні.
2. Визначте елементи відносин природокористування.
3. Які принципи лежать в основі здійснення природокористування?
4. За якими критеріями можна класифікувати право природокористування?
5. Які відмінності загального і спеціального природокористування?
6. У чому полягає сутність спеціального природокористування?
7. Щодо яких видів природних ресурсів законодавство передбачає загальне природокористування?
8. На основі окремих нормативно-правових актів природоресурсового характеру дайте перелік різновидів користування надрами, водами, об'єктами тваринного світу.
9. Наведіть перелік прав і обов'язків природокористувачів.
10. Які підстави виникнення і припинення відносин природокористування?
11. Яка процедура виникнення і припинення відносин природокористування?

Розділ VII

Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки населення та територій

§ 1. Поняття, суб'єкти та об'єкти екологічної безпеки

Правові вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки різноманітні за своїм змістом, спрямованістю та закріплені в різноманітних нормативно-правових приписах держави¹. У сучасних умовах навіть не існує такого виду діяльності, нормативно-правове регулювання якого не торкнулося б забезпечення вимог екологічної безпеки.

¹ Див.: Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» // Відом. Верхов. Ради УРСР. – № 41. – Ст. 546 зі змінами; Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433; Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 7. – Ст. 268; Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року «Про Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248; Закон України «Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218; Основи законодавства про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19; та ін.

Екологічна безпека являє собою соціоприродну та наукову реальність, є об'єктом дослідження різних наук (природничих, соціальних, юридичних та ін.), оскільки охоплює складний комплекс взаємозв'язків людини з навколишнім природним середовищем. Екобезпека — категорія соціальна, притаманна людському суспільству, формується в межах суспільних відносин. Це поняття належить до складних, неправового характеру, хоча відносини, що виникають у сфері екологічної безпеки, регулюються правом. Таким чином, екобезпека має певні правові форми.

Зазначена категорія характеризується, по-перше, як вічна цінність людського суспільства, що ґрунтується на певній системі гарантій екологічної безпеки співіснування природи і людини. По-друге, при забезпеченні екологічної безпеки враховуються закони природи, за якими розвиваються екологічні об'єкти. По-третє, екобезпека здійснюється під контролем держави, яка утворює систему спеціальних органів. По-четверте, основною правовою формою є екологічне право як самостійна правова галузь.

Визначення екологічної безпеки як правової категорії має різноманітне тлумачення в еколого-правовій науці. Вона розглядається як захист людини і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; умова збереження здоров'я людей і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку; баланс розвитку екосистем; діяльність по захисту життєво важливих екологічних інтересів; складова частина міжнародної екологічної безпеки тощо.

Законодавець визначає екологічну безпеку як стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, що гарантується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних екологічних, політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів (ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Таке визначення характеризується великою ємністю змісту.

Відносини по забезпеченню екологічної безпеки тісно пов'язані з раціональним і ефективним використанням природних ресурсів, охороною природного середовища, з використанням екологічно небезпечних територій та об'єктів, що обумовлює комплексність змісту поняття екологічної безпеки, яке включає в себе: а) певний стан природного об'єкта (безпека природи) і б) систему гарантій держави громадянам по забезпеченню нормальної життєдіяльності людини.

Екологічна безпека може розглядатися в двох аспектах. По-перше, як суб'єктивна категорія, зокрема у процесі реалізації суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку шляхом регулятивного та охоронного методів. По-друге, як об'єктивно існуюча система правового забезпечення екологічної безпеки, за допомогою якої регламентується екологічно небезпечна діяльність, режим використання природних ресурсів, охорона довкілля, попередження погіршення екологічного стану та виникнення небезпеки для природних об'єктів і населення.

Навколишнє природне середовище вважається безпечним, коли його стан відповідає встановленим у законодавстві критеріям, стандартам, лімітам і нормативам, які стосуються його чистоти (незабрудненості), ресурсоемності (невиснаженості), екологічної стійкості, санітарним вимогам, видовому різноманіттю, здатності задовольняти інтереси громадян.

Об'єктами екологічної безпеки відповідно до ст. 3 Закону «Про основи національної безпеки України» є: людина і громадянин (їх конституційні права та свободи, перелік яких відповідно до Основного Закону (ст. 22) не є вичерпним); суспільство (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси); держава (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність). Таким чином, об'єктами екологічної безпеки є життєво важливі інтереси суб'єктів безпеки: права, матеріальні та духовні потреби особи; природні ресурси та навколишнє природне середовище як матеріальна основа державного і суспільного розвитку. Людина виступає не тільки суб'єктом відносин по забезпеченню екобезпеки, а й об'єктом, який на собі відчуває негативний вплив і потребує правового захисту.

Суб'єктами забезпечення екологічної безпеки є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада Національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, громадяни України, об'єднання громадян.

§ 2. Види екологічної безпеки

Класифікацію екологічної безпеки можна проводити за різними критеріями: за джерелами небезпеки, територіальним принципом, масштабами шкідливого впливу, за способами і заходами забезпечення (яка буде розглянута в § 3 цього розділу). Деякі з видів екологічної безпеки мають внутрішню диференціацію.

За територіальним принципом розрізняють: глобальну (міжнародну), національну (державну), регіональну, місцеву, об'єктову екологічну безпеку.

За способами забезпечення виокремлюють — техногенно-екологічну, радіоекологічну, соціально-екологічну, природну, економіко-екологічну безпеку та ін.

За об'єктами охорони можна виділити: загальну екологічну безпеку довкілля, яка включає: а) глобальну екобезпеку, що забезпечується суверенітетом держави над своїми об'єктами і передбачає їх захист від трансграничного забруднення шляхом міжнародних погоджених дій; б) національну екобезпеку, яка ґрунтується на суверенітеті народу України над природними багатствами, що належать йому на праві власності (ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»); в) локальну екобезпеку — безпеку екосистем, природних комплексів; г) особисту екологічну безпеку громадян.

Залежно від причин порушення екологічної безпеки розрізняють таку, що виникла: внаслідок впливу на природний об'єкт людської діяльності (соціально-політичного, військового, техногенного характеру); під впливом самих природних процесів (землетрус, виверження вулкану, повінь тощо). Під таким впливом природний об'єкт трансформується з безпечного в джерело підвищеної небезпеки.

Екобезпека диференціюється залежно від екологічно небезпечних видів діяльності, об'єктів на: технічну, хімічну, токсичну, біологічну, радіаційну, ядерну, гідротехнічних споруд, транспортних засобів тощо. В основному поводження з такими джерелами екологічної безпеки регламентується на рівні законів України.

Радіаційна безпека — це дотримання допустимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановленого нормами, правилами та стандартами з безпеки, а ядерна безпека — дотримання норм, правил, стандартів та умов

використання ядерних матеріалів, що забезпечують радіаційну безпеку¹.

Екологічна безпека при поводженні з виробничими, побутовими та іншими відходами² — додержання встановлених нормативів, лімітів, стандартів, правил і умов використання при додержанні вимог екобезпеки, санітарних норм, які забезпечують можливість подальшого господарського використання цих територій.

Радіаційна безпека під час поводження з радіоактивними відходами — це неперевищення допустимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановлених нормами, правилами, стандартами безпеки, а також обмеження міграції радіонуклідів у навколишнє природне середовище³.

Екологічна безпека транспортних засобів — додержання правил, лімітів, нормативів викидів і скидів забруднюючих речовин, які забезпечують екобезпеку всіх видів транспорту (автомобільного, повітряного, трубопровідного тощо).

Вимоги по забезпеченню екологічної безпеки пред'являються до проведення наукових досліджень, впровадження відкриттів, винаходів, застосування нової техніки, імпортного обладнання, технологій і систем; військових і оборонних об'єктів і військової діяльності; розташування і розвитку населених пунктів тощо.

Виходячи з масштабів шкідливого впливу і наслідків аварій і катастроф у конкретній місцевості можна виділити зовнішню і внутрішню екологічну безпеку.

При проведенні систематизації екологічного законодавства передбачена кодифікація першочергових актів. До них віднесено прийняття нового Закону України про екологічну (природно-техногенну) безпеку⁴, що дозволить створити належний державно-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки на всіх рівнях.

¹ Про використання ядерної енергії і радіаційної безпеки: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. 1995. — № 12. — Ст. 81.

² Про відходи: Закон України // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — Ст. 483.

³ Про поводження з радіоактивними відходами: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 198.

⁴ Про основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року // Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

§ 3. Правові заходи щодо забезпечення вимог екологічної безпеки

Екологічна безпека на території України забезпечується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. За своїм змістом державно-правові заходи не однорідні. Їх можна поділити на декілька видів залежно від спрямованості дій: організаційно-превентивні, регулятивно-стимулюючі, розпорядчо-виконавчі, охоронно-відновлювальні та забезпечувальні. Вони утворюють своєрідний правовий механізм, який слід розуміти як систему державно-правових засобів, спрямованих на регулювання діяльності, спроможної посилювати рівень екологічної безпеки, попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для населення і природних систем, локалізацію проявів екологічної небезпеки¹.

Організаційно-превентивні заходи спрямовані на виявлення екологічно небезпечних для навколишнього природного середовища та здоров'я людини територій, зон, об'єктів і видів діяльності, а також здійснення певних заходів для попередження виникнення екологічної небезпеки. До них відносять: 1) обліково-установчі; 2) реєстраційні; 3) експертно-оціночні; 4) інформаційно-прогностичні. Крім цього, в Україні розвиваються екологічний аудит, екологічне страхування. Обліково-установчі заходи передбачають виявлення, інвентаризацію, класифікацію небезпечних зон, об'єктів, територій і джерел. Реєстраційні — паспортизацію екологічно небезпечних об'єктів, сертифікацію, підтвердження відповідності, ліцензування, реєстрацію екологічно небезпечних джерел. У разі випуску екологічно небезпечної продукції вона підлягає сертифікації². Екологічна сертифікація може розглядатися як система перевірки та технічних випробувань продукції, діяльності і об'єктів для визначення відповідності встановленим нормативним документам, а також включає подальший технічний нагляд за сертифікованою продукцією. У процесі сертифікації видається сертифікат відповідності, що підтверджує відповідність продукції українським стандартом. На такій продукції ставиться знак відповідності

¹ Андрейцев, В. І. Екологічне право : курс лекцій в схемах. Загальна частина / В. І. Андрейцев. — К. : Вентурі, 1996. — С. 94.

² Закон України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року № 2408-3 // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 24. — Ст. 1057.

встановленого зразка. Обов'язковість сертифікації продукції передбачається безпосередньо Законом України від 15 грудня 1993 року «Про захист прав споживачів»¹. Закон України від 17 травня 2001 року «Про підтвердження відповідності»² визначає правові та організаційні засади підтвердження відповідності продукції, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналом та спрямований на забезпечення єдиної державної технічної політики у сфері підтвердження відповідності.

Об'єкти, які підлягають приватизації, повинні відповідати вимогам екологічної безпеки.

Послідовна реєстрація екологічно небезпечних джерел здійснюється відповідно до чинного законодавства. Екологічно небезпечні види діяльності підлягають ліцензуванню. Екологічне ліцензування — заходи, спрямовані на регулювання і обмеження екологічно небезпечних видів діяльності шляхом впровадження системи дозволів та встановлення ліцензійних умов здійснення такої діяльності. Регламентується Законом України від 1 червня 2000 року «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року № 459 «Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів»³ та іншими нормативно-правовими актами.

Третя група організаційно-превентивних заходів забезпечення екологічної безпеки — експертно-оціночні, які включають проведення екологічної експертизи об'єктів і комплексів, у тому числі військових та оборонних, що являють екологічну небезпеку для навколишнього природного середовища, життя та здоров'я населення, запровадження попередньої оцінки екологічного впливу цих об'єктів, проведення відкритих громадських слухань, обговорення населенням проектів екологічно небезпечної діяльності, що передбачаються для реалізації. Проведення екологічної експертизи таких об'єктів регламентується законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 27), «Про екологічну експертизу»⁴ (ст. 7) тощо.

Проведення громадських (публічних) слухань регламентується законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про екологічну експертизу». Порядок проведення громадських слухань з пи-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 1. — Ст. 1.

² Офіц. вісн. України. — 2001. — № 24. — Ст. 1055.

³ ЗПУ України. — 1992. — № 9. — Ст. 217.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.

тань використання ядерної енергії встановлено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року № 1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки»¹. Найбільш детально проведення громадських слухань регламентується ратифікованою Україною у 1999 році Орхуською конвенцією. Висновки та пропозиції, висловлені в процесі цих слухань, мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час прийняття уповноваженими центральними органами виконавчої влади рішень з предмета громадських слухань, підготовки аналітичних матеріалів, доповідей тощо.

Загальні збори громадян за місцем проживання можуть стати ефективними при вирішенні проблем екологічної безпеки місцевого рівня. Рішення зборів є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування та усіма громадянами, які проживають на певній території. Важливо, що місцеві ради та їх виконавчі органи повинні сприяти громадським комітетам і радам самоврядування у підготовці та проведенні зборів.

Остання група — інформаційно-прогностичні заходи. До них належить прогнозування, планування, моніторинг, інформування та інші заходи, що розглядаються як функції управління в галузі екології.

Слід звернути увагу на екологічне страхування. Відповідно до ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» здійснюється добровільне і обов'язкове державне та інші види страхування громадян та їх майна, майна і доходів підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Однак ще не сформована спеціальна нормативно-правова база, що регламентує екологічне страхування. Тому при застосуванні страхових заходів забезпечення екологічної безпеки слід керуватися загальними положеннями Закону України «Про страхування»² від 4 жовтня 2001 року.

Регулятивно-стимулюючі заходи — це система юридичних норм і правил, спрямованих на регулювання відносин, забезпечення дотримання пріоритетів, нормативів, стандартів, лімітів та інших вимог у галузі екологічної безпеки.

Забезпечення виконання вимог у галузі екологічної безпеки гарантується певними стимулюючими заходами, які є складовою частиною

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 29. — Ст. 1096.

² Там само. — 2001. — № 44. — Ст. 1951.

економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного середовища (розділ X Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Розпорядчо-виконавчі заходи полягають в реалізації певних функцій у сфері забезпечення екологічної безпеки з боку спеціально уповноважених органів.

Охоронно-відновлювальні заходи спрямовані на локалізацію проявів екологічної небезпеки, здійснення ліквідаційних робіт, визначення правового режиму територій відповідно до рівня екологічного ризику, встановлення статусу осіб, які потерпіли від наслідків екологічної небезпеки¹.

Забезпечувальні заходи мають на меті попередження екологічних правопорушень у галузі забезпечення екологічної безпеки, захист права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та пов'язані з ним інші екологічні права, а також застосування до винних осіб заходів 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 його змісту, характеру та не суперечити вимогам закону. Зокрема, у судових органах розглядаються справи щодо захисту права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, справи про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог і правил екологічної безпеки, а також справи про відмову від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, про джерела забруднення, приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікацію відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення. Крім того, належать до розгляду в судах справи, що впливають з адміністративних правопорушень та порушуються за злочини проти довкілля.

¹ Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 року // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 32. – Ст. 1340; Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 червня 2002 року // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 28. – Ст. 1155; Про аварійно-рятувальні служби : Закон України від 14 грудня 1999 року // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 1. – Ст. 1.

§ 4. Правове забезпечення ризику в галузі екологічних правовідносин

В екологічне право поняття ризику прийшло з математичних наук, статистики та таких галузей наук, як теорія імовірності, теорія прийняття рішень. Нині поняття ризику застосовується різними галузями права. В екологічному праві широко використовується також поняття презумпції потенційної екологічної небезпеки будь-якої намічуваної господарської або іншої діяльності, що законодавець указав як принцип державної екологічної експертизи. Варто визнати, що поняття екологічного ризику частіше замінюється іншими термінами, такими як «погрози», «небезпека», «загроза» та ін. Однак вони відображають явища різного походження, здатні завдати шкоди, аж до знищення тих або інших об'єктів. Термін «небезпека» виражає їхню єдність, і, отже, найбільш адекватне розуміння його як системного стану, що зв'язує воедино об'єкт і суб'єкт захисту. Цей стан характеризується реальним або потенційним порушенням життєдіяльності даного суб'єкта аж до її повного припинення. Термін «небезпека» близький за значенням до терміна «погроза». Він може означати стадії переходу небезпеки з можливості в дійсність. Ризик ніби йде від суб'єкта до об'єкта, а небезпека й погроза (частіше) — у протилежному напрямку, хоча можливо й зворотне.

В українській еколого-правовій науці проблемою дослідження екологічного ризику займалися В. І. Андрейцев, М. О. Фролов, Г. І. Балюк, М. В. Краснова й ін.

Ризик доцільно розглядати як ознаку, властивість небезпеки. У статті 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти й процедуру оцінки відповідності» ризик розглядається як можливість виникнення і ймовірні масштаби наслідків негативного впливу протягом певного періоду часу¹. У Законі України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» ризик розглядається як ступінь імовірності певного негативного стану, що може відбутися в певний час або за певних обставин на території об'єкта підвищеної небезпеки й/або за його межами. У Законі України «Про основи національної безпеки України» розглядаються загрози національній, у тому числі й екологічній безпеці як наявні потенційно можливі явища й чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

¹ Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України від 1 грудня 2005 року № 3164-IV // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 52. – Ст. 3246.

У юридичній літературі загальноприйнятим вважається поняття екологічного ризику як установлених нормами екологічного законодавства обставин, з якими пов'язані виникнення, зміна, припинення правовідносин по здійсненню діяльності з екологічно небезпечними об'єктами, що визначає формування й реалізацію спеціальної правосуб'єктності фізичних, юридичних осіб і держави щодо виявлення, запобігання й усунення природних і техногенних погроз для навколишнього природного середовища, життя й здоров'я населення й особливого режиму відповідальності за невиконання або неналежне виконання вимог по забезпеченню екологічної безпеки, включаючи й випадкове (імовірне) настання небезпеки.

Серед екологічних ризиків можна виділити: ризики впливу, коли природокористування й застосування техніки, хоча й пов'язані з явним впливом на навколишнє природне середовище й людину, але немає чіткої впевненості, що подальші негативні наслідки вийдуть за рамки цього впливу. Вони, у свою чергу, діляться на ризики внесення забруднюючими речовинами, ризики споживання, ризики виникнення (при експлуатації установок, виробництві продукції та ін.).

У законодавстві також зустрічається термін «прийнятний ризик» — ризик, що не перевищує на території об'єкта підвищеної небезпеки й/або за її межами гранично припустимий рівень. В екологічному праві доцільно встановити ознаки прийнятного ризику: невизначеність ситуації в статичній й динамічній; небезпека втрат; мінімізація втрат; відсутність шкоди здоров'ю людини й необоротних змін у навколишньому середовищі; реальна можливість відновлення втрат; домірність шкоди й результату та ін.

Під джерелами екологічного ризику розуміють діяльність екологічного характеру, як правило, правомірну, тому що відповідно до законодавства здійснення неправомірної діяльності підлягає припиненню без установлення ризику, в силу його презумпції. Керування екологічним ризиком тісно пов'язане із реалізацією ряду функцій екологічного управління, таких як моніторинг і екологічна експертиза, ліцензування, подання декларації безпеки, страхування ризику, сертифікація та ін.

Характерними рисами екологічного ризику є: антропоцентрична спрямованість (пов'язана зі зниженням якості НПС); поліваріантність форм походження (природно-стихійні й техногенно-антропогенні загрози); обмеженість можливості абсолютної визначеності (об'єктивна неможливість повного вивчення прояву загроз); кумулятивність про-

яву («ефект доміно»), один екологічний ризик спричиняє їхній ланцюжок, з різними несприятливими наслідками для об'єктів екологічної безпеки); субституційність (ризик, пов'язаний з можливістю його прояву через інші ризики різного походження, що спричиняє настання інцидентів з наслідками технічних, технологічних порушень, правопорушень у різних галузях тощо).

§ 5. Юридична відповідальність за правопорушення в галузі забезпечення екологічної безпеки

Підставою для притягнення до юридичної відповідальності у галузі забезпечення екологічної безпеки є вчинення екологічного правопорушення. Чинне екологічне законодавство закріплює перелік правопорушень у галузі екологічної безпеки. Зокрема, у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» виділені такі види правопорушень: порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище; порушення норм екологічної безпеки; порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; допущення наднормативних, аварійних, залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; нежиття заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних та радіоактивних речовин, виробничих, побутових та інших видів відходів тощо.

Найбільш поширеним правопорушенням у галузі екологічної безпеки є недотримання відповідних екологічних нормативів, вимог та правил.

Порушення нормативів екологічної безпеки створює умови для екологічного ризику та в кінцевому підсумку призводить до виникнення реальної екологічної небезпеки для життя, здоров'я людини та навколишнього природного середовища.

Правопорушення у сфері екологічної безпеки є різновидом екологічних правопорушень. Правопорушення можливі як при порушенні вимог екологічної безпеки у процесі здійснення різних видів господарської діяльності, так і у разі невиконання заходів у процесі ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій або їх попередження. З урахуванням ступеня суспільної небезпеки вони поділяються на проступки та злочини. Згідно з видами екологічних правопорушень у галузі забезпечення екологічної безпеки винні особи можуть бути притягнуті до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності.

Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності. У Кодексі про адміністративні правопорушення України закріплені кілька складів правопорушень, що передбачають відповідальність громадян та посадових осіб за порушення екологічної безпеки. Так, адміністративна відповідальність настає за: порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення (ст. 46); порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст. 78); порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ (ст. 78¹); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82); приховування, перекручення або відмову від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб та зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (ст. 82³); змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82⁴); невиконання вимог екологічної безпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (ст. 91¹); приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ст. 91³); порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості (ст. 93); порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки (ст. 95); недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва (ст. 96); невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (ст. 188¹⁸) тощо.

Кримінальна відповідальність¹ за злочини проти довкілля передбачена за: порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 КК України); нежиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253); порушення правил безпеки під час використання робіт з підвищеною небезпекою (ст. 272); порушення правил ядерної або радіаційної безпеки (ст. 274); порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель (ст. 275); заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 327) тощо. Своєчасний і правильний розгляд кримінальних справ про злочини, відповідальність за які передбачена статтями 236–254 Кримінального кодексу України, є важливим засобом захисту гарантованого Конституцією права громадян на безпечне довкілля, а також суспільних відносин у сфері охорони й відтворення навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

Незалежно від притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності, вони повинні нести цивільно-правову відповідальність у разі заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу або здоров'ю громадян. Цивільно-правова відповідальність передбачає обов'язок юридичних та фізичних осіб відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення нормативів, вимог та норм екологічної безпеки, тобто покладає на винних осіб майнові або інші зобов'язання.

§ 6. Поняття надзвичайних екологічних ситуацій, їх ознаки та класифікація

Правову основу регулювання надзвичайних екологічних ситуацій становлять приписи Конституції України, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища»² (статті 65–66), «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»³, «Про аварійно-рятувальні

¹ Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 року № 17 // Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 1 (53). – С. 9–13.

² Відом. Верхов. Ради УРСР // 1991. – № 41. – Ст. 546.

³ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 32. – Ст. 1340.

служби»¹, «Про правовий режим надзвичайного стану»², «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»³ та інші нормативні акти⁴.

Надзвичайні екологічні ситуації тісно пов'язані з такими поняттями, як національна безпека (у тому числі й екологічна безпека) та надзвичайний стан. Проте останні регламентуються спеціальними нормативними актами: Законами України «Про надзвичайний стан», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про основи національної безпеки України», «Про об'єкти підвищеної небезпеки» тощо.

Відповідно до ч. 2 ст. 65 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ч. 2 ст. 1 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» надзвичайна екологічна ситуація (далі НЕС) являє собою надзвичайну ситуацію, за якої на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Доцільно було б основу цього визначення НЕС доповнити такими критеріями: стійкі, тривалі негативні зміни в навколишньому середовищі, що створюють загрозу для здоров'я і життя людей, обмежують або унеможливають господарську діяльність на відповідних територіях, загрожують збереженню природних ресурсів.

При цьому негативні зміни в навколишньому природному середовищі розглядаються як втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення довкілля, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах.

¹ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 1. – Ст. 1.

² Там само. – № 15. – Ст. 588.

³ Там само. – № 28. – Ст. 1155.

⁴ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 39. – Ст. 351; Закон України від 18.01.2001 р. «Про об'єкти підвищеної небезпеки» // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 7. – Ст. 268; Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки : Закон України від 14 березня 2006 р. № 3522-IV // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 15. – Ст. 1064; Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 р. № 79/ а – ХП // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 198; Про аварійно-рятувальні служби : Закон України від 14.12.1999 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 1. – Ст. 1.

Враховуючи викладене, основними елементами НЕС є:

- 1) наявність загрози (вона повинна бути реальною, неминучою, потенційно небезпечною);
- 2) наслідки (негативні, необоротні, істотні, стійкі);
- 3) необхідність застосування додаткових (надзвичайних) заходів з боку держави щодо запобігання, захисту, ліквідації.

Надзвичайні екологічні ситуації можна класифікувати за різними підставами: характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків.

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних екологічних ситуацій на території України, виокремлюються такі види НЕС: техногенного характеру; природного характеру.

До НЕС техногенного характеру належать: аварії на комунальних системах життєзабезпечення; аварії з викидом (загрозою) викиду сильнотоксичних отруйних речовин, наявність у довкіллі шкідливих речовин понад гранично допустиму кількість тощо.

Аварія розглядається як небезпечна подія, що спричинила загибель людей або створює на об'єкті чи окремій території загрозу життю та здоров'ю людей і призводить до руйнування будівель, споруд, обладнання і транспортних засобів, порушення виробничого або транспортного процесу чи завдає шкоди довкіллю.

Катастрофа — велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких наслідків. На відміну від аварії, катастрофа може бути техногенного, природного або іншого характеру.

До надзвичайних ситуацій природного характеру належать: геофізичні, геологічні, метеорологічні, агрометеорологічні, гідрологічні та ін. небезпечні явища; пожежі лісові та торф'яні, масова загибель диких тварин.

Залежно від місцезнаходження джерела виникнення НЕС поділяються на внутрішні і зовнішні. Внутрішні НЕС — джерело безпосередньо розташоване на території України, зовнішні — за її межами.

Залежно від обсягів заподіяних НЕС наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для ліквідації її наслідків, визначаються такі рівні: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 року № 368 «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх

рівнями»¹. Класифікація НЕС за їх рівнями здійснюється для забезпечення організації взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у процесі вирішення питань, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями та ліквідацією їх наслідків. Для визначення рівня надзвичайної ситуації встановлюються такі критерії: 1) територіальне поширення та обсяги технічних і матеріальних ресурсів, що необхідні для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; 2) кількість людей, які постраждали або умови життєдіяльності яких було порушено внаслідок надзвичайної ситуації; 3) розмір заподіяних (очікуваних) збитків. Остаточне рішення щодо рівня надзвичайної ситуації з подальшим відображенням її у даних статистики, у тому числі у разі відсутності останніх відомостей щодо розвитку надзвичайної ситуації, приймає спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого належить вирішення питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, за погодженням у разі потреби із заінтересованими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, а також з урахуванням експертного висновку (у разі його надання) регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій щодо рівня надзвичайної ситуації.

За наслідками НЕС можна класифікувати на незворотні, тривалі, довгострокові, тимчасові і суттєві. Масштаби наслідків НЕС визначаються на основі експертної оцінки, прогнозу або результатів модельних експериментів, проведених кваліфікованими експертами. Залежно від отриманих результатів розробляється план реагування на виниклу конкретну НЕС.

§ 7. Поняття, правовий режим зон НЕС

Зона надзвичайної екологічної ситуації — окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація. Правове регулювання відносин, які виникають під час здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на захист життя та здоров'я людей і нормалізацію екологічного стану на території зони надзвичайної

¹ Офіц. вісн. України. — 2004. — № 12. — Ст. 740.

екологічної ситуації, визначення порядку встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, його організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, порядку відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок виникнення надзвичайної екологічної ситуації, а також вирішення інших організаційних питань у цій сфері здійснюються згідно із Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», іншими нормативно-правовими актами.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною НЕС є: значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством; виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і проведення господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

Окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента.

Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою.

Оголошення окремої місцевості Автономної Республіки Крим зоною надзвичайної екологічної ситуації або окремих її місцевостей може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони.

Межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації, можуть бути змінені з дотриманням вимог, встановлених ст. 6 Закону «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації — це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає виділення коштів з державного та місцевих бюджетів, резервного фонду Кабінету Міністрів України чи інших джерел, не заборонених законом. При недостатності цих коштів Кабінет Міністрів України подає Президенту України законопроект про зміни до Державного бюджету України, який вноситься до Верховної Ради України для позачергового розгляду як невідкладний.

За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану в порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Йдеться, зокрема, про встановлення особливо-го режиму в'їзду і виїзду; обмеження руху транспортних засобів та проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки в разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя і здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, тощо.

Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян, прав й законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану визначаються відповідно до Конституції і законів. Обмеження конституційних прав і свобод громадян, що можуть бути застосо-

вані в умовах надзвичайного стану, є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають. В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права та свободи, зазначені в ч. 2 ст. 64 Конституції України.

Дія правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації може бути достроково припинена Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України у разі усунення обставин, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, виконання заходів, які необхідно було здійснити для нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації.

Припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Подання Кабінету Міністрів України про дострокове припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації готуються з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. З достроковим припиненням дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації така територія не вважається зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Зміна правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації проводиться з дотриманням вимог, встановлених ст. 6 Закону «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

§ 8. Правові заходи щодо забезпечення захисту населення та територій, запобігання та ліквідації наслідків НЕС

Запобігання і ліквідація НЕС являє собою комплекс визначених необхідних заходів різноманітної спрямованості, що здійснюють органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, громадські утворення, громадяни.

Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру — система організаційних, техніч-

них, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру і ліквідації їх наслідків, що реалізуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, відповідними силами та засобами підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання, добровільними формуваннями та спрямовані на захист населення й територій, а також матеріальних, культурних цінностей та довкілля.

Принципи захисту базуються на положеннях Женевської конвенції про захист жертв війни і додаткових протоколів до неї, зокрема: безумовного примату безпеки; нульового (прийнятного) ризику; плати за ризик; добровільності; невід'ємного права кожного на здорове навколишнє середовище; правової забезпеченості; свободи інформації про безпеку людини; урахування громадської (суспільної) думки; безумовної переваги раціональної і превентивної безпеки мінімізації заподіяної шкоди навколишньому середовищу тощо.

Серед основних заходів щодо захисту можна виділити: оповіщення й інформування населення; спостереження і контроль; стандартизацію, експертизу, ліцензування певних видів діяльності, сертифікацію, страхування й ін.

Запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій — підготовка і реалізація соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру на основі відомостей моніторингу, висновків експертизи, матеріалів досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію техногенного та природного характеру або пом'якшення її можливих наслідків.

При виникненні надзвичайних екологічних ситуацій проводиться ліквідація, тобто аварійно-рятувальні й інші невідкладні роботи, спрямовані на врятування життя і збереження здоров'я людей, зниження розмірів шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу, і матеріальних втрат, а також дії, які локалізують зони НЕС, що припиняють вплив характерних для них небезпечних факторів.

Контрольні питання

1. Розкрийте юридичну природу екологічної безпеки.
2. Дайте визначення поняття екологічної безпеки і правових засад її забезпечення.
3. Розгляньте види екологічної безпеки.
4. Дайте характеристику правових заходів щодо забезпечення екологічної безпеки.
5. Визначте особливості забезпечення ядерної та радіаційної безпеки.
6. Дайте визначення поняття екологічного ризику, розкрийте його зміст. Визначте його місце в системі правовідносин у забезпеченні екологічної безпеки.
7. Вкажіть суб'єкти та об'єкти у сфері забезпечення екологічної безпеки.
8. Визначте види юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки.
9. Дайте визначення поняття надзвичайної екологічної ситуації (НЕС).
10. Якими нормативно-правовими актами регламентується правовий режим НЕС.
11. Розгляньте поняття правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій, вкажіть їх види.
12. Вкажіть підстави для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.
13. Охарактеризуйте класифікацію надзвичайних екологічних ситуацій.
14. При наявності яких підстав у межах зон надзвичайної екологічної ситуації може бути введений правовий режим надзвичайного стану.
15. Охарактеризуйте механізм правового забезпечення попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій.
16. Визначте процедуру введення НЕС. Вкажіть наслідки введення НЕС.

Розділ VIII

Економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища

§ 1. Поняття та складові економіко-правового механізму

Розвиток науково-технічного прогресу та перехід економіки країни до ринку зумовлює зростання техногенного навантаження на природу, що спричиняє у сучасних умовах негативні наслідки для довкілля. Погіршення стану навколишнього природного середовища в результаті, наприклад, забруднення його відходами виробництва знижує продуктивність сільського, лісового, рибного і мисливського господарства. Нинішній стан довкілля, як підкреслюється в Основних напрямках державної політики України в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки можна характеризувати як кризовий. Він формувався протягом тривалого періоду і причиною його було зневажання законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України¹.

Розвиток суспільства на сучасному етапі настійно вимагає збалансованого підходу до вирішення не лише економічних та соціальних,

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

а й екологічних проблем. Останні нерозривно пов'язані з чітким визначенням місця і ролі економічних інтересів людей та їх синхронізацією з екологічними нормативами.

Це можливо лише шляхом комбінації заходів адміністративно-правового впливу на природокористувачів та заходів економічного регулювання природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

Поєднання адміністративних і економічних методів забезпечення охорони довкілля та раціонального природокористування — основний напрямок оптимізації економіко-правового механізму в зазначеній сфері.

Сукупність передбачених законодавством економічних заходів, що забезпечують охорону навколишнього природного середовища і раціональне природокористування, становить сутність економічного механізму, який забезпечує вплив на економічні інтереси суб'єктів природоохоронних відносин з метою стимулювання впровадження і реалізації ефективних екотехнологічних та інших заходів, необхідних для підвищення рівня екологічної безпеки в країні. Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 41), зокрема, передбачають: визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; встановлення лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів; встановлення нормативів плати і розмірів платежів за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів та інші види шкідливого впливу; надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії; здійснення інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища.

Економічний механізм, включений до системи правового регулювання екологічних відносин, виконує ряд важливих функцій. Він спрямований у першу чергу на економічне забезпечення природокористування і охорони довкілля. Це одна з його головних функцій, яка реалізується шляхом послідовного здійснення всіх необхідних заходів, що забезпечують охорону довкілля.

Самостійне значення має стимулююча функція економіко-правового механізму. Вона полягає в створенні умов економічної зацікавленості підприємств та інших природокористувачів у виконанні адресованих їм вимог екологічного законодавства. Ця функція здійснюється відповідно до ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» шляхом, наприклад, надання пільг при оподаткуванні тим суб'єктам, які реалізують заходи щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, переходять на маловідхідні і безвідхідні ресурсо- і енергозберігаючі технології, впроваджують очисне обладнання й устаткування для утилізації забруднюючих речовин, переробки відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, виконують інші заходи, спрямовані на поліпшення охорони навколишнього природного середовища, та ін.

До складу економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища входять як постійно діючі правові інституції, без яких він не може нормально функціонувати, так і нові, виникнення яких пов'язане з переходом до ринкових відносин у сучасних умовах. До першої групи належать пільги по кредитуванню, оподаткуванню, звільнення від оподаткування, встановлення зборів та ін. У той же час з'являються нові економічні стимули: екологічне страхування, введення заохочувальних цін на екологічно чисту продукцію, екологічний аудит та ін.

Заходи правового забезпечення економічного механізму охорони довкілля мають різну юридичну характеристику, але всі вони спрямовані на стимулювання фінансової зацікавленості суб'єктів господарської діяльності.

Головними складовими елементами економіко-правового механізму в галузі екології є: облік та економічна оцінка природних ресурсів; фінансування екологічних програм і заходів; система зборів (платежів) за користування природними ресурсами і забруднення навколишнього природного середовища; створення екологічних фондів; екологічне страхування; економічне стимулювання охорони навколишнього природного середовища та ін.

Закріплені чинним законодавством, а також потенційно можливі заходи економічного регулювання відносин у галузі екології можна поділити на декілька груп: економічні санкції, економічні стимули і економічні гарантії.

Оснoву економічних санкцій становлять заходи фінансового характеру, які інколи в юридичній літературі називають економічною відповідальністю, наприклад, за забруднення навколишнього природного середовища.

До економічних стимулів належать податкові, кредитні та інші пільги.

Економічні гарантії — це заходи, які дозволяють створити адекватні фінансові умови у сфері охорони довкілля. До їх числа належать екологічне страхування, екологічний аудит тощо.

§ 2. Правове регулювання фінансування екологічних програм і заходів

Важливим елементом економічного механізму охорони довкілля є фінансування екологічних програм і заходів, джерела якого визначені ст. 42 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Таке фінансування здійснюється за рахунок Державного бюджету України, республіканського бюджету АРК та місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільних внесків та інших коштів. Отже, слід розрізняти бюджетне та інше екологічне фінансування.

Головним джерелом фінансування екологічних програм та природоохоронних заходів є бюджет, який являє собою план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади, органами влади АРК і органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (ст. 2 Бюджетного кодексу України). Державний бюджет України містить окремий розділ «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека».

З метою встановлення єдиного порядку формування видатків, що передбачаються у бюджетах різних рівнів на природоохоронні заходи, та їх ефективного використання постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 1997 року затверджено Порядок формування головного розділу «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» Державного бюджету та фінансування з нього видатків на здійснення природоохоронних заходів і Перелік природоохоронних заходів, фінансування яких здійснюється з Державного бюджету.

Базовим механізмом державного фінансування природоохоронних програм є фонди охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів. Державний фонд охорони навколишнього природного середовища як складова частина Державного бюджету України створений з метою концентрації коштів і цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища. Розподіл коштів через Державний фонд охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Положення про Фонд, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року, та Порядку подання запитів на виділення коштів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, затвердженого наказом Мінекоресурсів України від 21 травня 2002 року.

Серед основних заходів, що мають фінансуватися за рахунок Державного бюджету на поточний рік, самостійне місце посідають: охорона і раціональне використання водних, земельних та мінеральних ресурсів; створення захисних лісонасаджень та полезахисних і лісових смуг; збереження природно-заповідного фонду; розробка екологічних програм та ін.

Серед джерел фінансування екологічних заходів певну роль відіграють власні кошти підприємств, установ та організацій. Воно здійснюється при капітальному будівництві в екологічній сфері. Але обов'язковість нормативів для відрахування на зазначені потреби законодавство поки що не встановлює.

Законодавством закріплений принцип суто цільового витрачання коштів на відповідні екологічні заходи. Так, платежі від зборів за спеціальне використання природних ресурсів повинні витратитися на охорону та відтворення відповідних природних ресурсів, а платежі від збору за забруднення навколишнього природного середовища — на цільове фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів.

§ 3. Збір за спеціальне використання природних ресурсів

Платність є одним з основних принципів природокористування. Вона реалізується передовсім шляхом встановлення зборів у сфері природокористування і тісно пов'язана з включенням певної частини

природних ресурсів у ринковий товарообіг. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» розрізняє три види зборів — за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення навколишнього природного середовища, за погіршення якості природних ресурсів. У законодавстві кожен з цих видів зборів поділяється на підвиди.

Встановлення в законодавчому порядку збору за спеціальне використання природних ресурсів має на меті підвищення зацікавленості носія екологічних прав у використанні об'єктів природи, стимулювання природокористувача в забезпеченні раціонального природокористування, підвищення ефективності природоохоронної діяльності. Цей збір є джерелом поповнення державного і місцевих бюджетів, а також екологічних фондів. Наявність такого збору тісно пов'язана з матеріальною зацікавленістю користувача у збереженні і відтворенні природних ресурсів. Нарешті, стягнення зазначеного збору дозволяє одержувати додаткові кошти на відновлення та відтворення природних ресурсів.

Принципи формування системи платежів за спеціальне використання всіх природних ресурсів визначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 43). Зокрема встановлено, що нормативи плати в зазначеній сфері мають визначатися з урахуванням їх поширеності, якості, можливості відтворення, доступності, комплексності, продуктивності, місцезнаходження переробки і утилізації відходів та інших факторів.

При дотриманні лімітів використання природних ресурсів плата має відноситися на витрати виробництва, а при понадлімітному використанні та зниженні якості природних ресурсів стягуватися з прибутку.

Відносини щодо збору за спеціальне використання більшості природних ресурсів регулюються переважно відповідними поресурсовими законодавчими актами. У той же час відносно деяких природних ресурсів діють спеціальні нормативні акти. Так, Земельний кодекс України закріплює принцип платності у сфері використання землі. Закон України «Про плату за землю» конкретизує і деталізує положення Земельного кодексу. Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель, яка, у свою чергу, являє собою капіталізований рентний дохід із земельної ділянки і застосовується для економічного регулювання земельних відносин.

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

Платність у сфері водокористування є основним принципом регулювання використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів. Правові приписи стосовно платності водокористування вміщено в гл. 7 Водного кодексу. Збір за спеціальне використання водних ресурсів справляється згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 1999 року (зі змінами і доповненнями)¹. Цей документ регулює справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів як загальнодержавного, так і місцевого значення. Такий збір не справляється за воду, що використовується для: задоволення питних, господарсько-побутових, протипожежних потреб населення, потреб зовнішнього благоустрою територій міст і населених пунктів, а також у інших випадках, передбачених законодавством. Внесення збору за спеціальне використання водних ресурсів не звільняє суб'єктів від сплати платежів за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та штрафів за порушення екологічного законодавства.

Система зборів, пов'язаних з використанням водних об'єктів, включає збір за спеціальне водокористування і збір за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту. У свою чергу збір за спеціальне водокористування включає збір за забір води з водних об'єктів та за скидання в них забруднюючих речовин.

Розміри зборів за спеціальне використання водних ресурсів, крім тих, що використовуються підприємствами водного транспорту, встановлюються відповідно до нормативів збору, обсягів використання води та лімітів її використання (забір та скид). За понадлімітне використання водних ресурсів збір справляється у п'ятикратному розмірі.

Нормативи збору за спеціальне водокористування, користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту та порядок справляння такого збору встановлюються Кабінетом Міністрів України.

¹ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 20. – Ст. 889.

Самостійним різновидом збору за спеціальне водокористування є плата за оренду водних об'єктів. Вона справляється при наданні водних об'єктів (їх частин) водокористувачам, наприклад, для риборозведення, виробництва сільськогосподарської і промислової продукції, а також у лікувальних і оздоровчих цілях, її розмір визначається в договорі оренди за угодою сторін.

Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісогосподарського призначення для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт справляється за встановленими таксами або у вигляді орендної плати чи доходу, одержаного від реалізації лісових ресурсів на конкурсних умовах. Розмір збору встановлюється, виходячи з лімітів їх використання і такс на лісову продукцію та послуги, з урахуванням якості і доступності. Порядок його справляння затверджений постановою Кабінету Міністрів від 6 липня 1998 року¹.

Кошти від цього збору спрямовуються на виконання робіт з відтворення лісів, проведення лісогосподарських заходів та утримання лісів у належному санітарному стані.

Плата за користування надрами регулюється гл. 4 Кодексу України про надра, нормами якого встановлено, що користування надрами є платним, крім випадків, передбачених законом. Плата справляється за користування надрами в межах території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони у вигляді: зборів за користування надрами; відрахувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету; збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій); акцизного збору.

Збір за користування надрами не звільняє користувачів від сплати інших обов'язкових платежів, передбачених законодавчими актами України. Він може вноситись як у вигляді грошових платежів, так і у натуральному вигляді (частина видобутої мінеральної сировини або іншої виробленої користувачем надр продукції, виконання робіт чи надання інших послуг), крім матеріалів, продуктів та послуг, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України. До цього переліку входять: радіоактивна сировина (руди, концентрати і продукти її переробки, благородні метали, алмази і коштовні камені, інформація про

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 27. – Ст. 997; 2001 – № 44. – Ст. 1974.

які віднесена до державної таємниці, та деякі інші матеріали та послуги)¹.

Кабінет Міністрів України Постановою від 12 вересня 1997 року затвердив базові нормативи плати за користування надрами для видобування корисних копалин та Порядок справляння плати за користування надрами для видобування корисних копалин². Зазначений Порядок встановив єдині правила справляння збору за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення на території України, у межах її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Збір за спеціальне використання об'єктів тваринного світу справляється при здійсненні мисливства; рибальства, включаючи добування водних безхребетних тварин; використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності; добування (придбання) диких тварин з метою їх утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі; використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях у разі їх вилучення із природного середовища з метою отримання прибутку. Розмір збору встановлюється залежно від виду (групи видів) тварин, мети та обсягів їх використання, поширення та цінності, з урахуванням місцезнаходження, якості, продуктивності території та інших екологічних і економічних факторів.

В окремих випадках спеціальне використання об'єктів тваринного світу, не пов'язане з отриманням прибутку, з метою відтворення тваринного світу, порятунку диких тварин, які зазнають лиха, регулювання чисельності диких тварин в інтересах охорони здоров'я населення і відвернення заподіяння шкоди природному середовищу, господарській та іншій діяльності тощо, здійснюється без справляння збору.

Порядок справляння і розміри збору за спеціальне використання об'єктів тваринного світу встановлюються Кабінетом Міністрів України (ст. 18 Закону України «Про тваринний світ»).

Збір за спеціальне використання природних рослинних ресурсів справляється відповідно до вимог ст. 12 Закону України «Про рослинний світ». Його розмір визначається з урахуванням природних запасів, поширення, цінності, можливості відтворення, продуктивності цих ресурсів. Окремі користувачі природних рослинних ресурсів згідно із законом звільняються від цього збору.

¹ ЗП України. – 1995. – № 2. – Ст. 41.

² Офіц. вісн. України. – 1997. – № 38. – С. 8.

Порядок визначення збору та нормативи плати за спеціальне використання природних рослинних ресурсів встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Збори за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та за інші шкідливі впливи на нього стягуються тільки з юридичних осіб (підприємств, установ і організацій). Стягнення цих зборів не звільняє їх від відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря. Розміри зазначених зборів встановлюються Урядом Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями на підставі лімітів викидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на нього і нормативів плати за них.

Розподіл зборів за забруднення атмосферного повітря, інші шкідливі впливи на нього здійснюється відповідно до ст. 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

§ 4. Збори за забруднення навколишнього природного середовища і погіршення якості природних ресурсів

Важливим напрямком узгодження економічних та екологічних інтересів підприємств, концентрації коштів для вирішення регіональних проблем є законодавче запровадження збору за забруднення навколишнього середовища у вигляді обов'язкових (фіксованих) і штрафних зборів. Перші з них мають здійснюватися в межах, встановлених для конкретних підприємств нормативів щодо викидів (скидів) забруднюючих речовин і розміщення відходів, а другі — стягуватися за аварійне, наднормативне забруднення довкілля.

Збір за забруднення довкілля розглядається як один з головних економічних стимулів для того, щоб підприємства-природокористувачі, діяльність яких пов'язана з впливом на навколишнє природне середовище, самі здійснювали заходи щодо зменшення забруднення довкілля згідно з вимогами законодавства.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає збори за викиди і скиди забруднюючих речовин і розміщення відходів промислового, сільськогосподарського, будівельного та іншого виробництва. Крім того, слід мати на увазі, що в законодавстві йдеться, по-перше, про викиди і скиди забруднюючих речовин,

а також розміщення відходів у межах встановлених лімітів, по-друге, про такі ж дії при перевищенні лімітів. Остання обставина має практичне значення, оскільки збори за викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів та інші види шкідливого впливу в межах лімітів відносяться на витрати виробництва, а за перевищення лімітів стягуються з прибутку, що залишається в розпорядженні підприємств, установ, організацій і громадян.

Встановлення лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин, розміщення відходів виробництва та інші види шкідливого впливу здійснюються залежно від того, чи призводить це до забруднення природних ресурсів державного значення і територій інших областей. Такі ліміти встановлюються Мінприроди. В інших випадках — у порядку, що встановлюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими радами за поданням органів Мінприроди.

Вихідними даними при визначенні збору за забруднення довкілля є базові нормативи за викиди, скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів та інші види шкідливого впливу, а також коефіцієнти, які враховують екологічні фактори (природно-кліматичні особливості територій, значущість природних і соціально-культурних об'єктів тощо).

Положення ст. 44 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» деталізуються і конкретизуються Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 1999 року, якою затверджений Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору. Такий збір справляється за: викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами забруднення; скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти, розміщення відходів. Нормативи збору за викиди стаціонарними джерелами забруднення та скиди, а також нормативи збору за розміщення відходів встановлюються відповідно до виду забруднюючих речовин та класу небезпеки відходів. Перелік видів забруднюючих речовин, на які встановлюється збір за викиди і скиди, може бути збільшений з урахуванням фактичних умов місцевими радами за поданням Мінприроди.

Ліміти розміщення відходів визначаються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. За понадлімітні обсяги викидів, скидів і розміщення відходів збір обчислюється в п'ятикратному розмірі.

Збори за забруднення навколишнього природного середовища платники (крім розташованих у містах загальнодержавного значення) перераховують у таких розмірах:

20 % — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів, на окремі рахунки;

50 % — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, на окремі рахунки;

30 % — до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюється у складі Державного бюджету України, на окремий рахунок.

Платники збору, розташовані у містах Києві і Севастополі, збори за забруднення навколишнього природного середовища перераховують у таких розмірах:

70 % — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі міських бюджетів, на окремі рахунки;

30 % — до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі Державного бюджету України, на окремий рахунок.

Збір, який справляється за викиди стаціонарними джерелами забруднення, скиди та розміщення відходів у межах лімітів, відноситься на валові витрати виробництва та обігу, а за перевищення цих лімітів — справляється за рахунок прибутку, що залишається у розпорядженні юридичних осіб. Фізичні особи, які є суб'єктами підприємницької діяльності, сплачують цей збір за рахунок свого доходу.

Збір, який справляється за викиди пересувними джерелами забруднення, відноситься на валові витрати виробництва та обігу. Для бюджетних організацій збір за забруднення навколишнього природного середовища відноситься на видатки і передбачається в кошторисі доходів і видатків.

Сплата цього збору не звільняє юридичних і фізичних осіб від відшкодування збитків, завданих порушенням екологічного законодавства.

Самостійне значення в системі економіко-правового механізму природокористування має збір за погіршення якості природних ресурсів. Він передбачений у разі зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів, рибопродуктивності водойм тощо в результаті володіння

і користування. Такий збір встановлюється на основі нормативів. Порядок встановлення нормативів зазначеного збору визначається Кабінетом Міністрів України.

Статтею 45 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено, що збори природокористувачів за погіршення якості природних ресурсів внаслідок володіння і користування ними здійснюються за рахунок прибутку, що залишається в їх розпорядженні.

§ 5. Екологічний аудит та страхування

У ринкових умовах реалізація одного з основних напрямів економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища, а саме встановлення взаємозв'язку усіх видів діяльності підприємств, установ, організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, пов'язана з проведенням екологічного аудиту та екологічного страхування.

Відносини, що формуються при здійсненні екологічного аудиту як елементу економіко-правового механізму, врегульовані Законом України від 24 липня 2004 року «Про екологічний аудит»¹. Даний закон визначає екологічний аудит як документально оформлений, системний, незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збір і оцінювання доказів для встановлення відповідності певних видів діяльності, заходів, умов, системи управління навколишнім середовищем та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту.

Мета проведення екологічного аудиту полягає в забезпеченні додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі виробничої та іншої господарської діяльності.

До основних завдань, які вирішуються у процесі проведення екологічного аудиту, належать: збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності об'єкта екологічного аудиту та формування на її основі відповідного висновку екологічного аудиту; вста-

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 29. – Ст. 1948.

новлення відповідності об'єктів екологічного аудиту вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту; оцінка впливу діяльності об'єкта екологічного аудиту на стан навколишнього природного середовища; оцінка ефективності, повноти і обґрунтованості заходів, що вживаються для охорони навколишнього природного середовища та об'єктів екологічного аудиту.

Закріплений Законом перелік об'єктів екологічного аудиту включає: 1) підприємства, установи та організації, їх філії та представництва чи об'єднання, окремі виробництва, інші господарські об'єкти; 2) системи управління навколишнім природним середовищем; 3) інші об'єкти, передбачені законом.

Проведення екологічного аудиту здійснюється на договірній основі юридичною чи фізичною особою (аудитором), яка уповноважена на це суб'єктом господарювання та має право на здійснення відповідної діяльності. Функції виконавця екологічного аудиту (аудитора) заборонено виконувати органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, особам, яким закон забороняє займатися підприємницькою діяльністю, а також деяким іншим особам.

Закон розрізняє добровільний та обов'язковий екологічний аудит. Добровільний аудит здійснюється щодо будь-яких об'єктів на замовлення зацікавленої особи за згодою власника об'єкта екологічного аудиту. Обов'язковий аудит може бути проведений лише щодо екологічно небезпечних об'єктів у випадках, передбачених законодавством. До таких випадків, зокрема, належать: банкрутство; приватизація; передача в концесію об'єктів державної та комунальної власності; передача або придбання об'єктів в державну чи комунальну власність; створення на основі об'єктів державної та комунальної власності спільних підприємств; екологічне страхування об'єктів; завершення дії угоди про розподіл продукції відповідно до закону та ін. (ст. 12 Закону України «Про екологічний аудит»).

Екологічний аудит може поділятися на внутрішній і зовнішній. Внутрішній екологічний аудит проводиться на замовлення господарюючого суб'єкта (підприємства, установи чи організації) для забезпечення його власних потреб. Замовниками зовнішнього аудиту є сторонні заінтересовані суб'єкти, наприклад, органи державної виконавчої влади та ін.

Екологічний аудит як елемент економіко-правового механізму характеризується такими рисами, які його суттєво відрізняють від еко-

логічної експертизи (за своїм змістом, метою проведення, правовими наслідками і т. п.).

За результатами проведення екологічного аудиту виконавцем складається звіт, який має відповідати вимогам, встановленим законом. Він повинен, зокрема, містити: загальні відомості про об'єкт, замовника та виконавців екологічного аудиту; підстави проведення, мету; завдання, програму та обсяг виконаних робіт; перелік основних законодавчих актів та інших нормативних документів, для перевірки на відповідність яким проводиться екологічний аудит; характеристику стану об'єкта екологічного аудиту; висновки екологічного аудиту; відомості щодо організації та осіб, яким надається звіт, та ін. Звіт екологічного аудиту — власність його замовника, який на підставі звіту може приймати відповідні рішення.

Самостійним елементом економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища є екологічне страхування, яке слід розглядати як економічну гарантію фінансового забезпечення охорони довкілля. Можливість його здійснення передбачена ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у двох формах: добровільного страхування та обов'язкового державного страхування. Метою екологічного страхування є повний або частковий захист майнових інтересів громадян та юридичних осіб у разі погіршення екологічної ситуації внаслідок техногенних аварій чи катастроф, що стало результатом заподіяння шкоди довкіллю.

Порядок екологічного страхування має визначатися законодавством України. Але закон про екологічне страхування поки що не прийнятий.

Контрольні питання

1. Яка мета встановлення економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного середовища?
2. Назвіть елементи, що входять до структури економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного середовища.
3. У чому полягає сутність збору за забруднення навколишнього природного середовища?
4. Яка діяльність підлягає лімітуванню?

5. У чому суть збору за спеціальне використання природних ресурсів?
6. Якими нормативно-правовими актами регулюється порядок стягнення зборів за спеціальне користування надрами, водами, лісами, тваринним світом?
7. Дайте класифікацію заходів економічного стимулювання охорони довкілля, передбачених законодавством.
8. Які найбільш ефективні заходи економічного стимулювання природоохоронної діяльності?
9. Який статус Державного фонду охорони навколишнього природного середовища?
10. В чому полягає зміст екологічного аудиту?
11. Які особливості відносин екологічного страхування?

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ IX

Правове регулювання охорони та використання земель

§ 1. Землі як об'єкт правової охорони та використання

Земля як об'єкт охоронних відносин законодавчо визначається як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею (ст. 1 Закону України «Про охорону земель»). Серед інших компонентів довкілля земля займає домінуюче місце і виконує різні за характером функції. Так, будучи основою життя людини, джерелом задоволення її першочергових потреб та необхідною умовою існування, вона є головною ланкою всіх біоценозів і біосфери планети в цілому. Як центральний і домінуючий ресурс екологічної системи земля виконує екологічну функцію, оскільки від її стану залежить функціональна стійкість не лише всієї екосистеми в цілому, а й окремих елементів довкілля. Сутність економічної функції землі полягає в тому, що земля як важливий матеріальний ресурс відіграє роль основного засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві, а також служить просторовим базисом для функціонування багатьох галузей економіки (промисловості, транспорту, будівництва та ін.). Нарешті, соціальне значення землі проявляється в тому, що вона є місцем проживання всього людства і важливим фактором при забезпеченні підтримання здоров'я людей, організації їх відпочинку, тобто виконує культурно-оздоровчу функцію.

Всеохоплююче і обґрунтоване визначення поняття «земля» (в юридичному значенні) запропоноване В. І. Андрейцевим. На його думку

земля — це головна територіально-просторова частина довкілля у межах території України, матеріальна основа її територіальної цілісності, суверенітету і національної безпеки, що характеризується особливістю природної структури — ґрунтового покриву, розміщення, поширення рослинності, водних об'єктів, корисних копалин та інших ресурсів, що формують сферу життя для людини та інших живих організмів; природні властивості якої використовуються на праві загального землекористування, диференціюється на окремі земельні ділянки (частини), які перебувають у власності Українського народу або уповноваженого ним органу — держави для задоволення загальнонародських інтересів або на праві приватної власності з метою забезпечення особистих прав людини та права комунальної власності територіальних громад як матеріальної основи місцевого самоврядування, є основним засобом виробництва у сільському господарстві та інших галузях господарювання, операційною базою для систем розселення, у тому числі садівницьких поселень, розміщення галузей народного господарства, державного матеріального резерву та шляхів сполучення, є невід'ємною умовою, місцем, засобом і джерелом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних потреб і вимагає у разі деградації життя заходів щодо відвернення небезпечного впливу на населення та якості довкілля¹.

Чинне законодавство оперує термінами «земля» і «землі», які мають різне юридичне змістовне навантаження. Як слушно підкреслювалося в літературі, «земля» — це відокремлена від природного середовища працею людини частина (маса) речовини, яка може бути поміщена в якусь місткість (вагони, контейнери тощо). Під поняттям «землі» слід розуміти природний компонент, не вилучений з довкілля, а органічно в нього вплетений, взаємодіючий з водами, лісами, атмосферним повітрям та іншими природними ресурсами².

Таким чином, землі можуть розглядатися як інтегрований та диференційований об'єкт, об'єкт правової охорони та використання.

Чинне земельне законодавство встановлює, що до земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням

¹ Екологічне право: Особлива частина : підруч. для студ. юрид. вузів і фак. : повний акад. курс / за ред. акад. АПрН В. І. Андрейцева. — К. : Істина, 2001. — С. 205–206.

² Титова, Н. Землі як об'єкт правового регулювання / Н. Титова // Право України. — 1998. — № 4. — С. 10.

поділяються на категорії, що характеризуються особливим правовим режимом.

Земельний кодекс України (далі — ЗК України) виділяє у складі земель України дев'ять категорій земель.

1. *Землі сільськогосподарського призначення.* Ними визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей. Їх правовий режим визначається не лише приписами ЗК України (статті 22–37), а й деталізується в окремих положеннях законів України («Про фермерське господарство», «Про особисте селянське господарство», «Про сільськогосподарську кооперацію» та ін.), а також у підзаконних нормативно-правових актах.

2. *Землі житлової та громадської забудови.* До цих земель належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування. Правове регулювання відносин щодо охорони та використання даних земель здійснюється як нормами ЗК України (статті 38–42), так і нормами спеціального законодавства, присвяченими регламентації містобудівної діяльності (наприклад, закони України «Про планування та забудову територій», «Про основи містобудування», «Про благоустрій населених пунктів», Типові регіональні правила забудови, Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів та ін.).

3. *Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення.* До складу цих земель належать ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Їх правовий режим визначений статтями 43–46 ЗК України, а також законами України «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну мережу» та підзаконними нормативно-правовими актами (наприклад, Положенням про Проекти організації території установ природно-заповідного фонду України, затвердженим наказом Мінприроди України від 6 липня 2005 року¹ та ін.).

4. *Землі оздоровчого призначення.* До складу земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні власти-

¹ Офіц. вісн. України. — 2005. — № 31. — Ст. 1913.

вості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей. Порядок їх охорони та використання визначається статтями 47–49 ЗК України та Законом України «Про курорти».

5. *Землі рекреаційного призначення.* Землями рекреаційного призначення визнаються землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів. Відносини щодо охорони та використання цих земель врегульовані статтями 50–52 ЗК України, Законом України «Про туризм», Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затвердженими наказом Мінбуду України від 10 квітня 2006 року¹ та іншими нормативно-правовими актами.

6. *Землі історико-культурного призначення.* Їх склад та правовий режим охорони і використання визначений статтями 53–54 ЗК України, законами України «Про охорону культурної спадщини»², «Про музеї та музейну справу»³, Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року «Про затвердження Порядку визначення меж та розмірів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць»⁴ та ін.

7. *Землі лісогосподарського призначення.* До земель лісогосподарського призначення, які раніше мали назву «землі лісового фонду», ст. 55 ЗК України відносять землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства. Особливості правового режиму охорони та використання цих земель визначаються статтями 55–57 Земельного кодексу України, Лісовим кодексом України, Законом України «Про мисливське господарство та полювання» та ін.

8. *Землі водного фонду.* Їх склад та правовий режим охорони і використання регламентується статтями 58–64 ЗК України, нормами Водного кодексу України, постановами Кабінету Міністрів України від 13 травня 1996 року «Про затвердження Порядку користування землями водного фонду»⁵, від 8 травня 1996 року «Про затвердження Порядку

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

² Там само. – 2000. – № 27. – Ст. 1112.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 25. – Ст. 191.

⁴ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – Ст. 587.

⁵ Екологія і закон: Екологічне законодавство України : у 2 кн. – К., 1998. – Кн. 1. – С. 380.

визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них»¹, від 14 квітня 1997 року «Про затвердження Порядку встановлення берегових смуг водних шляхів та користування ними»², від 12 липня 2005 року «Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду»³ та ін.

9. *Землі промисловості транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.* Стаття 65 ЗК України визнає такими земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності. Загальні положення правового режиму їх охорони та використання закріплені приписами, які зосереджені у главі 13 ЗК України. Деталізація та конкретизація даних положень здійснюється нормами спеціальних законодавчих актів. Йдеться, зокрема, про закони України, які регламентують режим здійснення відповідного виду господарської діяльності: Гірничий закон України⁴, закони України «Про транспорт»⁵, «Про трубопровідний транспорт»⁶, «Про автомобільний транспорт»⁷, «Про залізничний транспорт»⁸, «Про міський електричний транспорт»⁹, «Про телекомунікації»¹⁰, «Про електроенергетику»¹¹, «Про оборону України»¹², Повітряний кодекс України¹³ та прийняті на їх виконання відповідні підзаконні акти.

До самостійних об'єктів правового режиму охорони ЗК України відносить ґрунти (ст. 168). Закон України «Про охорону земель» (ст. 1) містить визначення поняття «ґрунт», розглядаючи його як природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості — родючості.

¹ ЗП України. – 1996. – № 10. – Ст. 318.

² Офіц. вісн. України. – 1997. – № 16. – С. 83–84.

³ Там само. – 2005. – № 28. – Ст. 1631.

⁴ Там само. – 1999. – № 43. – Ст. 2125.

⁵ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

⁶ Там само. – 1996. – № 29. – Ст. 139.

⁷ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 17. – Ст. 719.

⁸ Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.

⁹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 30, ч. 1. – Ст. 1992.

¹⁰ Там само. – 2003. – № 51, ч. 1. – Ст. 2644.

¹¹ Там само. – 1997. – № 46. – С. 1–16.

¹² Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.

¹³ Там само. – 1993. – № 25. – Ст. 274.

§ 2. Правове регулювання у сфері охорони земель

Правове регулювання у сфері охорони земель здійснюється відповідно до Конституції України, ЗК України, Закону України «Про охорону земель», інших нормативно-правових актів, які приймаються на їх розвиток.

Важливе значення для правової регламентації охоронних відносин, об'єктом яких є земля, має конституційне положення про те, що земля, будучи основним національним багатством, перебуває під особливою охороною держави. Воно знайшло своє відображення та деталізацію в ЗК України (ст. 1) та в інших актах земельного законодавства. Так, ст. 5 ЗК передбачено, що земельне законодавство базується на таких принципах, як забезпечення раціонального використання і охорони земель, та пріоритетності вимог екологічної безпеки.

Принципи охорони земель, закріплені в ЗК, конкретизуються в інших законодавчих актах. Так, Закон України «Про охорону земель»¹, визначаючи головні напрями державної політики у сфері охорони земель, називає такі принципи: а) забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; б) пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; в) відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; г) нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; ґ) поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; д) публічність у вирішенні питань охорони земель, використання коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель (ст. 3).

Завдання охорони земель визначає ЗК України, ст. 163 якого встановлено, що воно полягає в забезпеченні збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель. В основу завдання правової охорони земель щодо забезпечення збереження земельних ресурсів та екологічної цінності їх якостей покладена необхідність забезпечення перш за все екологічної безпеки країни. Що ж стосується відтворення земельних ресурсів та екологічної цінності їх якості, то слід зазначити, що землі — це не відтворювальний об'єкт природи. Тому мова йде про їхні якісні характеристики,

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – Ст. 1431.

які можуть поліпшуватися чи погіршуватися. Екологічна ж цінність якостей земель важливу роль відіграє щодо земель природоохоронного, рекреаційного та іншого призначення.

Змістовна частина охорони земель включає: обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; 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; збереження природних водно-болотних угідь; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

Порядок охорони земель врегульовано спеціальним Законом України «Про охорону земель», який передбачає реалізацію системи відповідних заходів, до складу якої входять: 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. Стандартизація і нормування у галузі охорони земель полягають у забезпеченні екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів і допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель. У складі нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів виокремлюються такі нормативи: гранично допустимого забруднення ґрунтів; якісного стану ґрунтів; оптимального співвідношення земельних угідь; показників деградації земель та ґрунтів. Вони мають встановлюватися Кабінетом Міністрів України з метою запобігання виснаженню ґрунтів, надмірному антропогенному впливу на земельні угіддя, погіршенню стану земель та ґрунтів тощо.

Землі охороняються переважним чином при здійсненні господарської діяльності, пов'язаної з їх використанням. Носії земельних прав, що здійснюють таку діяльність на землях відповідних категорій з ура-

хуванням їх цільового призначення, мають дотримуватися вимог земельного та природоохоронного законодавства та виконувати покладені на них спеціальні обов'язки.

Але головну роль у здійсненні завдань правової охорони земель має відігравати саме держава. Це можливо лише шляхом реалізації нею ряду відповідних функцій, серед яких виокремлюються: регулююча, стимулююча, контрольна і каральна. Перша функція держави полягає у встановленні правил раціонального використання земель, зокрема при встановленні обов'язків осіб, які використовують землі. Сутність другої функції становить запровадження державою економічних стимулів раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Третя функція полягає у здійсненні відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування державного та самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Нарешті, четверта функція проявляється у встановленні санкцій за порушення вимог раціонального використання та охорони земель, а також застосуванні цих санкцій до порушників земельного законодавства.

§ 3. Правове забезпечення раціонального використання земель як об'єкта природи

Забезпечення раціонального використання та охорони земель — це не тільки самостійна мета правового регулювання земельних відносин (ст. 4 Земельного кодексу України), а й один з найважливіших принципів земельного та екологічного законодавства (ст. 5 ЗК України; ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Проблема раціонального використання земель, як і інших природних ресурсів, важлива і актуальна. Встановлення порядку раціонального використання земель — це прерогатива держави, її уповноважених органів. Організація раціонального використання земель як природного ресурсу, засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві і просторової основи, операційної бази для здійснення будь-якої діяльності неможливі без належної реалізації державою таких управлінських функцій щодо землі, як землеустрій, земельний кадастр, контроль

за використанням земель та ін. Компетенція відповідних державних органів у зазначеній сфері закріплена нормами ЗК України та нормативними актами екологічного спрямування.

Рациональне використання земель — історична категорія, яка була відома і раніше діючому законодавству. Так, відповідно до ЗК УРСР (1970 р.) забезпечення раціонального землекористування визнавалося обов'язком землекористувачів.

Проблема раціонального землевикористання в умовах сьогодення наповнюється елементами якісно нового змісту, зокрема екологічними факторами.

Поширене свого часу розуміння раціонального використання земель як «досягнення максимального ефекту (результату) в реалізації мети, для якої надана земля», сьогодні потребує уточнення. У сучасних умовах раціональність землевикористання вже не можна пов'язувати лише з досягненням економічного ефекту. Прискорене одержання власником економічного і фінансового ефекту не лише не може бути нині показником раціонального землевикористання, а й у ряді випадків може створювати певну екологічну небезпеку. Нині спостерігається посилення антропогенних факторів та активізація впливу людини на всі природні процеси. Це стосується і земельних ресурсів. За умов же, коли суттєво розширюється господарське використання земель, не заповідний режим, а їх охорона саме в процесі виробничого використання формують основний зміст проблеми раціонального землевикористання.

Включення в процесі реалізації земельної і аграрної реформ певної частини земель в орбіту ринкових підприємницьких відносин створює певний конфлікт між економічними інтересами приватного власника на ці землі та загальносуспільними екологічними інтересами. Він може бути вирішений лише за умов належної екологічної правосвідомості таких власників землі.

У літературі слушно зазначається, що саме вимога раціональності використання землі становить головну сутність земельного права. Ця обставина відрізняє його від цивільного права, за яким користування майном (навіть нерухомим) покладається на автономну волю суб'єкта права. Що ж до використання земель, наприклад сільськогосподарського призначення, то воно означає не що інше, як трудову діяльність, яка є екологічно обґрунтованою і найбільш доцільною.

Конкретним змістом раціонального землевикористання виступає науково обґрунтований процес діяльності людини по використанню природних властивостей земель за цільовим призначенням при дотриманні всіх правил їх охорони.

Згідно з чинним законодавством усі суб'єкти мають право саме на раціональне використання відповідних земель. Водночас це предмет загальнодержавного та загальносуспільного інтересу.

Раціональність землевикористання передусім означає, що воно здійснюється суто за цільовим призначенням. Серед обов'язків землекористувачів та власників земельних ділянок головне місце посідає обов'язок забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням (статті 91, 94 ЗК України). Нецільове використання землі є не лише нераціональним, але й незаконним. Використання земельної ділянки не за цільовим призначенням — це одна з підстав припинення права користування земельною ділянкою (ст. 140 ЗК України). При цьому таке примусове припинення здійснюється відповідно до ст. 143 ЗК України в судовому порядку.

Невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням визнане законом одним з порушень земельного законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність (ст. 54 Кодексу про адміністративне правопорушення України).

Кожний власник земельної ділянки та землекористувач зобов'язаний якнайповніше використовувати всю закріплену за ним земельну ділянку.

Раціональне використання землі передбачає також ефективну її експлуатацію. Це означає, що земельна ділянка має використовуватися найбільш доцільно і з найбільшою віддачею.

При раціональному використанні землі її якість не повинна погіршуватися, а, навпаки, має поліпшуватися, тобто обов'язково повинен враховуватися екологічний фактор. На власників земельних ділянок та землекористувачів закон покладає обов'язок підвищувати родючість ґрунтів та зберігати корисні властивості землі (статті 91, 94 ЗК України). Експлуатація землі, яка не передбачає відтворення її корисних властивостей або сприяє розвитку процесів, що погіршують стан земельної ділянки, є хижацьким використанням землі. Таке використання землі веде до її псування та тягне за собою негативні правові наслідки у вигляді відповідальності (наприклад, ст. 239 Кримінального кодексу України).

§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання земель

Юридична відповідальність — це юридичний обов'язок порушника правового припису нести відповідальність за свою суспільно негативну поведінку та прийняти на себе негативні наслідки через застосування заходів державного примусу.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання земель як різновид юридичної відповідальності — це важлива складова правового забезпечення охорони та раціонального використання земель. Така відповідальність завжди існує у межах правовідносин, що формуються між суб'єктом, який порушив правові вимоги щодо охорони та використання земель, з одного боку, і державою, в особі її органів — з другого. Юридичний зміст відповідальності в зазначеній сфері полягає в тому, що порушник безумовно зобов'язаний у будь-якому випадку зазнавати несприятливих (негативних) наслідків особистого, майнового або організаційного характеру. Негативні правові наслідки як результат неправомірних діянь (дій чи бездіяльності) винної особи завжди пов'язані з відповідальністю. Вид, міра та обсяг цих наслідків передбачені відповідними санкціями правових норм.

Неправомірна поведінка у сфері охорони та використання земель можлива як з боку самих власників чи користувачів земельними ділянками, так і з боку сторонніх осіб. Якщо йдеться про неправомірну поведінку носіїв земельних прав, то можливе припинення земельних прав цих суб'єктів (право власності на земельну ділянку чи право на землекористування), яке в літературі іноді називають земельно-правовою відповідальністю. Але в сьогодишніх умовах з положенням щодо виділення спеціального виду відповідальності навряд чи можна погодитися.

Відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання земель виконує ряд важливих функцій. Основними з них є: забезпечення виконання вимог екологічного й земельного законодавства; попередження здійснення дій чи бездіяльності, які спричиняють порушення відповідних правових норм; стимулювання щодо дотримання правил земельного правопорядку; компенсаційна; виховна тощо.

Юридична відповідальність може настати лише за наявності певного юридичного факту — вчинення правопорушення, що є єдиною підставою зазначеної відповідальності.

Земельне правопорушення необхідно розуміти як суспільно шкідливу дію чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність¹.

Порушення земельного законодавства, за які громадяни та юридичні особи несуть адміністративну, кримінальну чи цивільно-правову відповідальність, передбачені у ст. 211 Земельного кодексу України. До загального переліку земельних порушень включені різні за характером і змістом земельні правопорушення. Серед них самостійне місце займають, наприклад, порушення права власності на землю (укладення угод, самовільне зайняття земельних ділянок та ін.). Крім того, значна кількість земельних правопорушень стосується саме охорони і використання земель. До таких правопорушень належать такі правопорушення земельного законодавства, в результаті яких заподіюється шкода землі як об'єкту природи. Зокрема, це такі правопорушення, як псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими відходами та стічними водами; використання земель способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів та погіршення екологічної обстановки; порушення встановленого природоохоронного режиму використання земель та деякі інші. У свою чергу наведена група правопорушень може бути класифікована залежно від змісту правопорушень: ті, що стосуються охорони земель, та правопорушення, які виникають у результаті використання останніх.

Залежно від суб'єктного складу правопорушення також можуть бути класифіковані на ті, що вчинені власниками чи користувачами земельних ділянок, та правопорушення, які заподіяні особами, що не є носіями суб'єктивних земельних прав.

Земельні правопорушення тягнуть за собою юридичну відповідальність винних суб'єктів. Залежно від вчиненого правопорушення, застосовуваних санкцій та за юридичною силою впливу на правопорушників виділяють такі види юридичної відповідальності, як адміністративна, кримінальна, цивільно-правова та дисциплінарна. Санкції за

¹ Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. / за ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 235.

земельні правопорушення і порядок їх застосування мають свою специфіку.

Притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення земельних правопорушень встановлюється Кодексом України про адміністративні правопорушення. Так, глава 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» КпАП України (із змінами відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства» № 271-VI від 15 квітня 2008 року¹) наводить перелік адміністративних земельних правопорушень, настання яких тягне за собою відповідну адміністративну відповідальність: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами, а так само невжиття заходів по боротьбі з бур'янами (ст. 52 КпАП); порушення правил використання земель, а саме: використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень (ст. 53 КпАП); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту (ст. 53³ КпАП); порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; непроведення рекультивації порушених земель (ст. 54 КпАП); пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст. 69 КпАП); недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд (ст. 79¹ КпАП) та ін.

Кримінальна відповідальність застосовується за вчинення земельних правопорушень відповідно до Кримінального кодексу України. Так, цей кодекс передбачає кримінальну відповідальність за забруднення або псування земель (ст. 239 КК України); за умисне знищення

¹ Офіц. вісн. України – 2008. – № 33. – Ст. 1076.

або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252 КК України); безгосподарське використання земель (ст. 254 КК України).

Залежно від конкретних обставин та характеру за правопорушення щодо охорони і використання земель може настати в одних випадках кримінальна, в інших — адміністративна відповідальність. Так, псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами згідно із ст. 52 КпАП тягнуть за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу. А забруднення або псування земель речовинами, відходами чи іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я людей або довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля, є підставою для притягнення винних до кримінальної відповідальності.

Особливості застосування цивільно-правової відповідальності за правопорушення щодо охорони і використання земель обумовлюються, насамперед, положеннями екологічного та земельного законодавства (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (статті 68, 69) Закон України «Про охорону земель» (ст. 56); Земельний кодекс України (ст. 211); Роз'яснення Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» від 27.06.2001 року № 02-5/744 (з наступними змінами) та ін.).

Шкода, заподіяна внаслідок порушення природоохоронного законодавства, повинна відшкодовуватись у розмірах, які визначаються на підставі затверджених у встановленому порядку такс і методик обрахування розмірів шкоди, що діють на час вчинення порушення або, у разі неможливості встановлення часу здійснення порушення, на час його виявлення. За відсутності таких такс або методик шкода компенсується за фактичними витратами на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища з урахуванням завданих збитків, у тому числі неодержаних доходів, тобто загальними правилами природоохоронного законодавства. Так, цивільно-правова відповідальність настає за наявності шкоди, яка є наслідком спричинення таких земельних правопорушень, як забруднення, засмічення земель, псування і знищення родючого шару ґрунту, невиконання обов'язкових заходів щодо поліпшення земель та охорони ґрунтів, проектування,

розміщення, будівництво, запровадження в експлуатацію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, тощо. Її розмір визначається згідно з Методикою визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 року в редакції від 4 квітня 2007 року¹. Вона поширюється на всі землі, незалежно від форм їх власності та цільового призначення. Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 року № 963 затверджена Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок на за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу².

Окрім відшкодування завданої шкоди Земельним кодексом України (гл. 24) передбачені підстави та порядок відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам. Зокрема, ст. 156 ЗК вказує на те, що за наявності підстав відшкодування збитків (погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників; приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників у непридатний для використання стан), якщо вони є результатом порушення земельного законодавства, відшкодуванню підлягають збитки, які включають не тільки суму коштів на відшкодування пошкодження, погіршення самих земель або ґрунтів, але й витрати на відшкодування негативних наслідків, які спричинили винні особи внаслідок вчинення неправомірних дій, що унеможливають подальше цільове використання відповідних земельних ділянок.

Особливою рисою цивільно-правової відповідальності у галузі охорони і використання земель є те, що при відшкодуванні збитків стягненню підлягають в основному майбутні витрати власників і користувачів земельних ділянок, а також держави по відновленню якості земельних ресурсів і навколишнього середовища.

За вчинення дисциплінарних проступків земельно-правового характеру можливе настання дисциплінарної відповідальності. Об'єктом дисциплінарних проступків є земельний правопорядок. Суб'єктами такої відповідальності виступають лише ті працівники та посадові особи підприємств, установ і організацій, до чиїх трудових обов'язків

¹ Офіц. вісн. України – 2007. – № 31. – Ст. 1265.

² Там само. – № 55. – Ст. 2221.

входить дотримання вимог земельно-правових норм. На цих суб'єктів відповідно до Кодексу законів про працю України за певні порушення земельно-правового характеру можуть бути накладені дисциплінарні стягнення.

Контрольні питання

1. Назвіть категорії земель, передбачені Земельним кодексом України.
2. Які види прав на землю передбачені Земельним кодексом України?
3. Яка система заходів включена до змісту охорони земель?
4. Які землі віднесені до земель з обмеженим використанням чи вилучені з господарського використання?
5. Які державні органи здійснюють державний контроль за використанням і охороною земель?
6. Які земельні правопорушення віднесені до категорії злочинів та адміністративних правопорушень?
7. Дайте характеристику відшкодування збитків власникам земель та землекористувачам і відшкодування втрат сільсько-господарського та лісгосподарського виробництва.
8. Які особливості цивільно-правової відповідальності за земельні правопорушення?

Розділ X

Правова охорона, використання й відтворення вод

§ 1. Води як об'єкт правової охорони, використання й відтворення

Одним з видів природних об'єктів є води. Вода входить до складу всіх елементів біосфери, вона присутня не лише у водних об'єктах (водоймах, річках тощо), а й у повітрі, ґрунті, живих істотах і є найважливішим екологічним чинником у житті наземних організмів, основною частиною протоплазми клітин, тканин, рослинних і тваринних соків. Води становлять середовище перебування представників рослинного і тваринного світу. З давніх-давен наявність водних ресурсів була вирішальним фактором при визначенні місць розселення людей.

Загальновідомо, що води виконують екологічну, економічну й культурно-оздоровчу функції. Екологічна виражається в забезпеченні природних умов життя на землі; економічна — в тому, що вони є досить важливим енергетичним і транспортним ресурсом, невід'ємною частиною промислового й сільськогосподарського виробництва; культурно-оздоровча виявляється у використанні їх для відпочинку, водного транспорту, туризму, спортивно-любительського рибальства, санітарно-курортного лікування, організації заказників і заповідників.

Необхідність правового регулювання охорони, використання й відтворення вод викликана низкою чинників:

1) установленим екологічним станом природного об'єкта. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року схвалено Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року. Серед проблем, на розв'язання яких спрямовано цей правовий документ, можна назвати: а) втрату значною частиною водних об'єктів своєї природної чистоти й порушення їх здатності до самоочищення; б) перевищення обсягу природного стоку вод у результаті забруднення водних об'єктів сполуками важких металів, азотом, сульфатами, нафтопродуктами й фенолами; в) скидання в річки в низці областей забруднених вод;

2) зростаючими масштабами споживання: витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники порівняно з Францією — у 2,5 разу, Німеччиною й Великобританією — у 4,3 разу;

3) урахуванням таких якостей цього природного об'єкта, як обмеженість і вразливість.

Правова охорона й використання вод в Україні забезпечується Конституцією України (1996 р.), Водним кодексом України (1995 р.) (далі ВК України), Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про питну воду та питне водопостачання» (2002 р.), «Про загальнодержавну програму розвитку водного господарства» (2002 р.) тощо, розпорядженнями й указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та ін.

Завданням водного законодавства є регламентація правових відносин з метою забезпечення збереження й науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення й галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорона вод від забруднення, засмічення й вичерпання, запобігання шкідливим їх діям і ліквідація наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорона прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Усі води — поверхневі, підземні, морські — входять до складу природних ланок водного круговороту.

На території України всі водні об'єкти становлять її водний фонд, до якого належать: а) поверхневі води, б) підземні води і джерела, в) внутрішні морські води, г) територіальне море.

ВК України закріплює особливе правове становище цих природних об'єктів на території держави як національне надбання всього народу.

Це їх особливе правове становище спирається на поєднання специфічних характеристик вод як а) частини навколишнього природного середовища, екосистеми, б) природного об'єкта, в) об'єкта права власності (причому ВК України закріплює, що вони становлять виключну власність народу України і можуть надаватися лише в користування) і г) об'єкта нерухомості, на чому наголошують відповідні положення Цивільного кодексу України.

§ 2. Правове регулювання у сфері охорони вод

Під правовою охороною вод прийнято вважати закріплену в законодавстві систему державних та громадських заходів, спрямовану на запобігання забрудненню, засміченню, вичерпанню вод, та організацію раціонального використання водних ресурсів для задоволення потреб народного господарства і забезпечення матеріальних, екологічних і культурно-оздоровчих інтересів населення, а також на ліквідацію негативних явищ і поліпшення стану вод.

Перелік основних водоохоронних заходів міститься у ВК України (розділ IV), який визначає усі основні заходи, що виправдали себе на практиці. Деякі охоронні заходи є і в інших правових приписах ВК України. До основних водоохоронних заходів віднесені: утворення водоохоронних зон (ст. 87 ВК України), прибережних захисних смуг, зон санітарної охорони, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів тощо (так, водоохоронні зони утворюються для найбільш сприятливого режиму водних об'єктів, а також зменшення коливань стоку вздовж рік, морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм); обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах навколо водойм та на островах. На охорону водних ресурсів спрямовані і деякі заборонні приписи — заборона введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан води; заборона скидання у водні об'єкти відходів і сміття; заборона підприємствам і громадянам забруднювати, засмічувати поверхні водозаборів, льодового покриву водойм, а також морів, їх заток, лиманів виробничими, побутовими та іншими відходами, сміттям, нафтовими, хімічними та іншими забруднюючими речовинами та ін.

Слід зазначити, що ВК України передбачає чимало заходів запобіжного характеру. Це, зокрема, охорона підземних вод, водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних; запобігання забрудненню вод добривами і хімічними засобами захисту рослин; розробка умов розміщення, проектування, будівництва, реконструкції підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод та на стан рибогосподарських водних об'єктів; охорона внутрішніх морських вод та територіального моря. Так, охорона внутрішніх морських вод і територіального моря встановлена ст. 102 ВК України, а також Правилами охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року № 269¹. Ці Правила встановлюють вимоги щодо запобігання забрудненню та засміченню внутрішніх морських вод і територіального моря України підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, громадянами України, а також іноземними юридичними і фізичними особами та особами без громадянства, українськими та іноземними судами, які перебувають у цих водах.

У законодавстві також встановлено комплекс заходів, спрямованих на запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах і ліквідацію їх наслідків; залуження та створення лісонасаджень на прибережних захисних смугах, схилах; будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд, земляних валів, водоскидів, захисних дамб; спорудження дренажу тощо.

У Водному кодексі України передбачені невідкладні заходи по запобіганню стихійним лихам, спричиненим шкідливою дією вод, і аваріям на водних об'єктах та ліквідації їх наслідків. Зокрема, в разі загрози стихійного лиха, пов'язаного зі шкідливою дією вод, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування разом з підприємствами і організаціями зобов'язані вжити невідкладних заходів до запобігання цьому лиху, а в разі його настання — до негайної ліквідації його наслідків. У разі аварії на водних об'єктах, пов'язаних із забрудненням вод, що може шкідливо вплинути на здоров'я людей і стан водних екосистем, підприємство або організація, з вини яких сталася аварія або які виявили її, зобов'язані негайно почати ліквідацію її наслідків і повідомити державні органи охорони навколишнього

¹ ЗП України. — 1996. — № 8. — Ст. 241; Офіц. вісн. України. — 2002. — № 14. — Ст. 741.

природного середовища, санітарного нагляду, водного господарства, геології та відповідну раду.

Державні органи водного господарства зобов'язані забезпечити безаварійне функціонування водних об'єктів під час повеней і паводків, прогнозувати поширення спричинених ними наслідків, а також спільно з відповідними радами народних депутатів здійснювати заходи щодо забезпечення безперебійного водопостачання населення і галузей економіки.

Особливої уваги заслуговують правові заходи, що забезпечують охорону вод від забруднення, засмічення і вичерпання. Забрудненими визнаються водні об'єкти, якщо склад і властивості води змінилися в результаті впливу або виробничої діяльності чи побутового використання населенням до такого ступеня, коли водні об'єкти стають частково або повністю непридатними для одного з видів водокористування. Джерела забруднення можуть бути різними. Це і неочищені стічні води, і неправильне захоронення радіоактивних відходів, і скиди з суден нафти. Факт забруднення вод встановлюється або інспекторами Державної екологічної інспекції Мінприроди України, або посадовими особами спеціально уповноважених органів інших міністерств та відомств відповідно до їх компетенції.

Під засміченням розуміють привнесення у водні об'єкти сторонніх предметів і матеріалів, що шкідливо впливають на стан вод. Це може бути деревина, кора, будівельне сміття, металобрухт, інші виробничі або побутові відходи. У цьому разі якість вод змінюється поступово, але не до такого ступеня, що водні об'єкти не можуть бути використані за призначенням. Засмічення в першу чергу впливає на русло річок і перешкоджає судноплавству.

Саме тому водним законодавством встановлено заборону на скид у водні об'єкти виробничих, побутових, радіоактивних та інших видів відходів і сміття.

Вичерпання характеризується кількісним зменшенням природних запасів води у водоймах і джерелах внаслідок неправомірних дій або ж природних стихійних явищ чи значними якісними змінами в результаті хімічного, радіаційного забруднення до такого ступеня, що вода не може бути використана для водокористування. У цьому випадку вичерпання є вищою формою забруднення водоймищ. Для охорони вод від вичерпання встановлюються водоохоронні зони, а також здійснюються лісомеліоративні, протиерозійні, гідротехнічні та інші заходи відповідно до планів.

§ 3. Правове регулювання використання вод

Право водокористування являє собою право конкретного суб'єкта користуватися, володіти, а в певних випадках і розпоряджатися наданим йому у визначеному порядку відповідним водним об'єктом у межах, передбачених водним законодавством. Отже, кожен водокористувач повинен здійснювати свої права і обов'язки в межах, встановлених правовими приписами. Держава як власник водних ресурсів зацікавлена в раціональному використанні всіх водних об'єктів, розташованих на території України. Правове регулювання водокористування обумовлено об'єктивними екологічними факторами.

Право водокористування можна розглядати у вузькому і широкому розумінні. Воно може виступати як суб'єктивне право, яке включає ряд правомочностей, і як правовий інститут, що охоплює принципи водокористування та права і обов'язки водокористувачів. У процесі фактичної реалізації суб'єктивного права виникає водне правовідношення. Право водокористування посідає одне з центральних місць, враховуючи, що води надаються державою тільки в користування (ст. 6 ВК України)¹. Тому будь-яка господарська та інша діяльність суб'єктів повинна здійснюватися в межах норм права, встановлених державою.

Право водокористування має відповідні об'єкти, під якими розуміють сформовані природою або створені штучно елементи довкілля, де зосереджуються води (ст. 1 ВК України).

Об'єктом права виступає найчастіше відокремлена ділянка водного об'єкта, надана конкретному водокористувачу в користування для певної мети. Його індивідуалізуючими ознаками є місцезрештування і розміри водного об'єкта. Особливістю водних об'єктів є те, що їх розміри не нормуються в правовому порядку. Розміри визначаються в кожному конкретному випадку з урахуванням мети водокористування та інших факторів. До об'єктів права водокористування не належать води, які знаходяться в атмосфері, ґрунті, вода у живих тканинах, а також вода, відокремлена від природного середовища; наприклад, вода, яка потрапила з водоймища до водопроводів, резервуарів та інших ємностей, перетворюється на звичайну товарно-матеріальну цінність.

Конкретний перелік водних об'єктів наведено у ст. 3 ВК України, а саме: поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші вод-

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

ні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море. При цьому такий водний об'єкт, як річки, у свою чергу, підрозділяється на великі, середні і малі (ст. 79 ВК України).

Залежно від правового режиму водні об'єкти поділяються на водні об'єкти загальнодержавного і місцевого значення (ст. 5 ВК України). До водних об'єктів загальнодержавного значення належать: внутрішні морські води та територіальне море; підземні води, які є джерелами централізованого водопостачання; поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що розташовані і використовуються на території більш як однієї області, а також їх притоки всіх порядків; водні об'єкти в межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також віднесені до категорії лікувальних. До водних об'єктів місцевого значення належать поверхневі води, що розташовані і використовуються в межах однієї області і не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення; підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання. Цей поділ зумовлює особливості правового регулювання їх використання.

За своїми природними характеристиками водні об'єкти класифікуються на поверхневі і підземні; на штучні і природні. З урахуванням державно-правового статусу водні об'єкти поділяються на внутрішні та територіальні. Перші розташовані в межах державних кордонів, другі — це прибережні морські води завширшки 12 морських миль від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, що з'єднують відповідні точки.

Суб'єктами права водокористування можуть бути підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні і фізичні особи та особи без громадянства (ст. 42 ВК України). Ці особи здатні мати і здійснювати права і нести юридичні обов'язки. Класифікація суб'єктів права водокористування проводиться за різними ознаками, включаючи і види права водокористування. Згідно зі ст. 42 ВК усі водокористувачі поділяються на: первинних — тих, що мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води, та вторинних — таких, що не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають стічні води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними.

У сучасних умовах для права водокористування характерна платність. Умови платності за використання водних об'єктів (їх частин)

визначаються насамперед Водним кодексом України та конкретизуються у відповідних нормативних актах.

Класифікація права водокористування за видами здійснюється на підставі різних ознак: цільового призначення; суб'єктного складу; строків здійснення права; умов надання водних об'єктів у користування та ін. Головною класифікаційною ознакою поділу права водокористування на види є їх цільове використання. Згідно з ВК України (розділ 3) розрізняють такі види користування водами: для задоволення питних і господарсько-побутових, лікувальних, курортних, оздоровчих та інших потреб населення, сільськогосподарських, промислових, гідроенергетичних, транспортних, рибогосподарських, скидання зворотних вод та інших державних і громадських потреб.

В основу цільового використання вод покладено принцип раціонального, економного водокористування з урахуванням екологічних вимог.

Пріоритетним з них є користування водними об'єктами для питних і побутових потреб населення та для інших господарсько-побутових потреб. Якість води повинна відповідати встановленим державним стандартам, нормативам екологічної безпеки водокористування та санітарним нормам (глава 8 ВК України). Це водокористування здійснюється в порядку централізованого і нецентралізованого водопостачання. У першому випадку підприємства, установи та організації, у віданні яких перебувають водопроводи, здійснюють забір води безпосередньо з водних об'єктів для виготовлення води питної якості, подачі її споживачам тільки в порядку спеціального водокористування. У другому — і громадяни, і організації мають право забирати воду безпосередньо з підземних або поверхневих водних джерел у порядку загального або спеціального водокористування.

Особливе місце належить підземним водам питної якості. Ці води використовуються насамперед для задоволення потреб питного і побутового водопостачання, а також харчової промисловості та тваринництва (ст. 61 ВК України). Використання їх в інших цілях, як правило, не допускається.

Самостійним видом є використання водних об'єктів, які віднесені у встановленому порядку до категорії лікувальних і включені до спеціального переліку¹. Дані водні об'єкти використовуються виключно в оздоровчих і лікувальних цілях. У них заборонено скидати зворотні води, і на ці водні об'єкти встановлено особливий охоронний порядок.

¹ ЗП України. – 1996. – № 21. – Ст. 584.

Користування водними об'єктами для відпочинку і спорту здійснюється у порядку як загального, так і спеціального водокористування. Води для цих цілей використовуються в місцях, визначених відповідними радами у порядку, встановленому законодавством. За наявності підстав це право водокористування може бути заборонено або обмежено (ст. 45 ВК України).

Користування водними об'єктами для потреб сільського і лісового господарства здійснюється в порядку загального і спеціального водокористування (ст. 65 ВК України). Зрошення сільськогосподарських земель стічними водами може бути дозволено державними органами охорони навколишнього природного середовища за погодженням з органами санітарного і ветеринарного нагляду. Метою цього водокористування є забезпечення водою аграрних та інших організацій, громадян, які займаються сільськогосподарським виробництвом. При цьому зрошення сільськогосподарських угідь, скидання дренажних вод у водні об'єкти здійснюється в порядку спеціального водокористування на підставі відповідних дозволів. Водокористувачі зобов'язані вживати заходів щодо попередження підтоплення, заболочення та забруднення земель. Аналогічний порядок поширюється і на лісгосподарське водокористування.

Одним з цільових видів є спеціальне водокористування для потреб промисловості і гідроенергетики. Водокористувачі зобов'язані дотримуватися встановлених умов цього водокористування, екологічних вимог, а також вживати заходів до скорочення витрат води, до припинення скидання стічних вод шляхом вдосконалення технологій виробництва і схем водопостачання (застосування безводних технологічних процесів, повітряного охолодження, зворотного водопостачання та ін.).

Специфічним видом є користування водними об'єктами для потреб водного транспорту, яке здійснюється на судноплавних водних об'єктах, внутрішніх (морських), територіальних водах, що є водними шляхами загального користування, за винятком випадків, коли є повна або часткова заборона. Порядок віднесення внутрішніх водних шляхів до категорії судноплавних затверджується Кабінетом Міністрів України (ст. 67 ВК України)¹. Користування водними об'єктами для плавання на маломірних суднах (веслових, моторних човнах) дозволя-

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 року № 640 // ЗП України. – 1996. – № 13. – Ст. 364; Офіц. вісн. України. – 2002. – № 27. – Ст. 1259; Офіц. вісн. України. – 2003. – № 44. – Ст. 2310.

ється з дотриманням правил, що встановлюються відповідними радами за погодженням з державною інспекцією Регістру і безпеки судноплавства.

До своєрідного виду належить використання водних об'єктів для потреб рибного та мисливського господарства, що має певні особливості. Так, на водних об'єктах, які використовуються для ведення рибного господарства, права водокористувачів можуть бути обмежені в інтересах водного промислу, якщо цей водний об'єкт має значення для відтворення запасів риби та в інших випадках. Окрім того, Кабінетом Міністрів України затверджено спеціальний Перелік промислових ділянок рибогосподарських водних об'єктів або їх частин¹. Водокористувачі зобов'язані також вживати заходів, які забезпечують поліпшення екологічного стану об'єктів та умов відтворення рибних запасів.

Проведення гідромеліоративних робіт там, де є хутрові звірі, а також промисловий вилов риби в тих місцях, де розводять бобрів та хохуль, здійснюється за погодженням з державними органами мисливського і рибного господарства.

Інші питання користування водами для потреб рибного та мисливського господарства регулюються Законом України від 13 грудня 2001 року «Про тваринний світ» та іншими нормативними актами.

Залежно від технічних умов водокористування поділяється на загальне і спеціальне. У порядку загального водокористування громадяни, наприклад, мають право користуватися водними об'єктами (купатися, плавати на човнах, здійснювати забір води без застосування споруд або технічних пристроїв та інше) безкоштовно, без дозволів та без закріплення водних об'єктів за конкретними особами. Юридичні особи в певних випадках також використовують водні об'єкти в порядку загального водокористування. У випадках, передбачених законодавством, загальне водокористування може бути обмежене (ст. 47 ВК України) і органи місцевого самоврядування зобов'язані сповістити населення про встановлені ними правила.

Законодавством передбачається спеціальне водокористування — забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скид забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скид забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів. Суб'єктами цього водокористування є як фізичні, так і юридичні особи. Це водокористування

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 1996 року // ЗП України. — 1996. — № 12. — Ст. 343.

здійснюється на підставі дозволів, які видаються державними органами охорони навколишнього природного середовища (для загальнодержавних об'єктів) або відповідними радами (для об'єктів місцевого значення, після попереднього узгодження). Спеціальне водокористування є платним.

Разом із тим водне законодавство передбачає окремі різновиди використання, які не належать до спеціального: пропуск води через гідровузли (крім гідроенергетичних), подача (перекачка) води водокористувачам у маловодні регіони; використання підземних вод для вилучення корисних компонентів; проведення бурових, геологорозвідувальних робіт, якщо вони виконуються без забору води та скидання стічних вод, та інше (ч. 3 ст. 48 ВК України).

За строками здійснення право користування водами поділяється на безстрокове та строкове. При безстроковому (постійному) строк користування водами не встановлюється. При строковому встановлюється строк, а саме: короткостроковий (до 3 років) і довгостроковий (від 3 до 25 років). Законодавством за необхідності передбачається продовження строку водокористування на період відповідного строку короткострокового або довгострокового користування.

Використання водних об'єктів можливе і на умовах оренди (ст. 51 ВК України). Передача орендарем права на оренду водного об'єкта або його частини іншим суб'єктам ведення господарства забороняється. Право водокористування на умовах оренди оформлюється договором. Водокористувачі (орендарі) можуть дозволити іншим водокористувачам здійснювати спеціальне водокористування в порядку, встановленому для цього водокористування.

Первинне та вторинне водокористування є також видами права водокористування. Первинне водокористування здійснюється водокористувачами, які мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води. Вторинне ж водокористування здійснюється водокористувачами, які не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними.

Серед видів користування водами слід виокремити платні та безплатні. Безплатними видами є загальне водокористування (ст. 47 ВК України), користування водними об'єктами для потреб повітряного транспорту (ст. 53 ВК України). Платним є передусім спеціальне водокористування. Слід зазначити, що здійснюється вказаний вид збору з метою стимулювання забезпечення раціонального використання і охо-

рони вод та відтворення водних ресурсів і включає збір за використання води водних об'єктів та за скидання забруднюючих речовин.

Право водокористування виникає за наявності певних юридичних фактів (дій, подій), які здійснюються суб'єктами даного права або відповідними органами в межах своєї компетенції або виникають через природні умови. Підставою для виникнення права загального водокористування є правомірні дії суб'єкта, передбачені водним законодавством. Це право реалізується як на об'єктах загального користування, так і на водних об'єктах, наданих у відокремлене користування. Як зазначено в ст. 47 ВК України, на водних об'єктах, наданих в оренду, загальне водокористування допускається на умовах, які встановлені водокористувачем за погодженням з органом, що надав водний об'єкт в оренду, а за необхідності водокористування може бути заборонено. В обов'язки первинного водокористувача, який користується водним об'єктом на умовах оренди, входить повідомлення населення про умови або про заборону загального водокористування на даному водному об'єкті. Якщо ж такі умови первинним водокористувачем або відповідною радою не встановлені, то загальне водокористування визнається дозволеним без обмежень. Можливе обмеження права загального водокористування з подання державних органів охорони навколишнього природного середовища, санітарного нагляду, охорони тваринного світу тощо. Органи місцевого самоврядування з метою охорони життя та здоров'я громадян, охорони природи та з інших підстав можуть встановлювати місця, де забороняється купання, плавання на човнах, водопій тварин, а також інші умови загального водокористування на водних об'єктах, які розташовані на території цих рад.

Підставою виникнення права спеціального водокористування є дозвіл, який видається відповідними державними органами. Зокрема, при використанні води водних об'єктів загальнодержавного значення дозвіл видається державними органами охорони навколишнього природного середовища. У разі використання води водних об'єктів місцевого значення дозвіл видається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими радами за погодженням з державними органами охорони навколишнього природного середовища.

Видача дозволів на спеціальне водокористування пов'язується з обов'язковим їх погодженням з компетентними державними органами залежно від виду водних об'єктів. Наприклад, видача дозволів на

спеціальне водокористування здійснюється на підставі клопотання (заяви) водокористувача з обґрунтуванням потреби у воді, погодженого з державними органами водного господарства, — при використанні поверхневих вод; державними органами геології — у разі використання підземних вод; державними органами охорони здоров'я — при використанні водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних. Порядок погодження і видачі дозволів на спеціальне водокористування затверджується Кабінетом Міністрів України¹. Виданий дозвіл на спеціальне водокористування розглядається як офіційний документ, що дає право підприємствам, установам, організаціям та громадянам на користування конкретними водними об'єктами в межах встановлених лімітів. Рішення про погодження клопотання (заяви) про видачу дозволу на спеціальне водокористування, а також про видачу цього дозволу повинно бути прийнято відповідним державним органом у місячний термін.

При видачі дозволів встановлюються строки водокористування в порядку, передбаченому ст. 50 ВК України.

Існують деякі особливості виникнення права водокористування на умовах оренди (ст. 51 ВК України). Водні об'єкти (їх частини) місцевого значення та ставки, які розташовані в басейнах рік загальнодержавного значення, можуть надаватися водокористувачам на умовах оренди тільки в таких випадках: для риборозведення; для виробництва сільськогосподарської і промислової продукції; у лікувальних та оздоровчих цілях. Слід зазначити, що водні об'єкти загальнодержавного значення також можуть надаватися в оренду.

Орендодавцями в таких правовідносинах є: при наданні водних об'єктів місцевого значення — Верховна Рада Республіки Крим і обласні ради; водних об'єктів загальнодержавного значення — Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Орендарями зазначених правовідносин виступають підприємства, установи, організації і громадяни України та іноземні юридичні і фізичні особи. Підставою виникнення права водокористування на умовах оренди є договір між орендодавцем і орендарем, погоджений з відповідними державними органами охорони навколишнього природного середовища і органами водного господарства.

Передача орендарем права на оренду водного об'єкта (його частини) іншим суб'єктам ведення господарства забороняється (ч. 2 ст. 51 ВК України).

¹ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 12. — Ст. 590.

Первинне водокористування (тобто користування суб'єктами, які мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води), якщо воно є спеціальним, також здійснюється на підставі дозволу, виданого відповідним компетентним органом. Вторинне водокористування здійснюється на умовах, встановлених угодою між вторинним і первинним водокористувачами.

Скид вторинним водокористувачем вод у водні об'єкти здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування.

Оскільки право водокористування розглядається і як правовий інститут, водокористувачі володіють певними правами і обов'язками. Перелік прав і обов'язків закріплено як у Водному кодексі України, так і в інших нормативних актах.

Розрізняють загальні права та обов'язки, які поширюються на усіх або на велику групу водокористувачів, та особливі, які стосуються тільки суб'єктів, котрі здійснюють конкретний вид водокористування. Загальні права та обов'язки містяться переважно в кодексах, а специфічні, особливі права та обов'язки (у першу чергу обов'язки) зосереджені і в кодексах, і в підзаконних нормативних актах — інструкціях, правилах, положеннях. І оскільки нині широко використовується договірна форма водокористування, то права і обов'язки можуть бути передбачені і в договорах на водокористування.

Права та обов'язки водокористувачів різноманітні. Основним правом водокористування є право користування водними об'єктами за цільовим призначенням (це право є одночасно і обов'язком водокористувачів). Згідно з Водним кодексом України (ст. 43) встановлені такі права водокористувачів: здійснювати загальне, спеціальне водокористування; користуватися водними об'єктами на умовах оренди; вимагати від власника водного об'єкта або водопровідної системи підтримання належної якості води за умовами водокористування; споруджувати гідротехнічні та інші водогосподарські об'єкти, здійснювати їх реконструкцію і ремонт; передавати в користування воду іншим водокористувачам на визначених умовах; здійснювати й інші функції щодо водокористування в порядку, встановленому законодавством. Це приблизний перелік прав водокористувачів.

Водокористувачі мають право на відшкодування завданих їм збитків, за винятком випадків, передбачених законодавством (ст. 57 ВК України). Вони також мають право вимагати усунення перешкод при здійсненні водокористування.

Права водокористувачів у передбачених законодавством випадках можуть бути обмежені. Так, у разі маловоддя, загрози виникнення епідемій та епізоотій та в інших випадках права водокористувачів можуть бути обмежені або змінені умови водокористування з метою забезпечення охорони здоров'я людей та в інших державних інтересах. Обмеження може виникнути під час аварій або за умови, що призвели чи призведуть до забруднення вод, або в інших випадках (ст. 45 ВК України).

Права водокористувачів охороняються законом. Так, у ст. 43 ВК України зазначено, що порушені права водокористувачів підлягають поновленню в порядку, встановленому законодавством.

Водним кодексом України встановлені загальні для всіх водокористувачів обов'язки, тому що разом з наданими водокористувачам правами їм необхідно виконувати і певні обов'язки. Так, ст. 44 ВК України закріплює перелік обов'язків водокористувачів: економно використовувати водні ресурси, дбати про їх відновлення і поліпшення якості вод; використовувати води (водні об'єкти) відповідно до цілей і умов їх надання; дотримуватися встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та встановлених лімітів забору води, лімітів використання води та лімітів скиду забруднюючих речовин, а також санітарних та інших вимог щодо впорядкування своєї території; використовувати ефективні сучасні технічні засоби і технології для утримання своєї території в належному стані, а також здійснювати заходи щодо запобігання забрудненню водних об'єктів стічними (дощовими, сніговими) водами, що виводяться з неї; не допускати порушення прав, наданих іншим водокористувачам, а також заподіяння шкоди господарським об'єктам та об'єктам навколишнього природного середовища; утримувати в належному стані зони санітарної охорони джерел питного та господарсько-побутового водопостачання, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів, очисні та інші водогосподарські споруди і технічні пристрої тощо. Законодавством передбачаються також й інші обов'язки водокористувачів.

Залежно від виду водокористування водокористувачі володіють також особливими правами та обов'язками. Так, при здійсненні водокористування для потреб сільського господарства водокористувачі зобов'язуються здійснювати заходи з попередження підтоплення, заболочення, забруднення земель сільськогосподарського призначення.

Вода, яка використовується для цих цілей, повинна відповідати встановленим нормативам. Зрошення даної категорії земель здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування, який видається власнику зрошуваних угідь у встановленому порядку.

Усі водокористувачі повинні здійснювати свої права згідно з правовими приписами і не виходити за їх межі; обов'язки повинні виконуватися належним чином.

Право водокористування може бути припинено повністю або частково у випадках, передбачених чинним законодавством. Підстави припинення права водокористування можна поділити на безумовні і умовні. До безумовних належать ті юридичні факти, з якими закон пов'язує обов'язкове припинення права водокористування (ст. 55 ВК України). При умовних підставах припинення права водокористування передбачається можливість припинення права водокористування залежно від обставин, які потребують з'ясування. Так, здійснення права водокористування підприємствами, організаціями, установами і громадянами не за цільовим призначенням належить до умовних підстав припинення права водокористування.

Слід наголосити, що водне законодавство не передбачає підстав припинення права водокористування окремо для громадян і для підприємств, організацій і установ. Серед підстав припинення права водокористування слід розрізняти правомірні і протиправні юридичні факти. До правомірних належать: закінчення строку водокористування; якщо відпала потреба у водокористуванні; ліквідація підприємств, установ чи організацій. До протиправних належать: порушення умов спеціального водокористування і охорони вод; систематичне невнесення збору в строки, визначені законодавством, за користування водними об'єктами тощо.

Водним законодавством встановлені спеціальні підстави припинення права користування водами. До цього переліку підстав належать: закінчення строку спеціального водокористування; якщо відпала потреба в спеціальному водокористуванні; ліквідація підприємств, установ чи організацій; передача водогосподарських споруд іншим водокористувачам; визнання водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність; порушення умов спеціального водокористування та охорони вод; виникнення необхідності першочергового задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення; систематичного невнесення збору в строки, визначені законодавством.

Водним законодавством передбачена також заборона користування водними об'єктами, яка є однією з форм припинення права водокористування. Заборона користування водним об'єктом може бути як повною, так і частковою. Так, встановлено, що користування водними об'єктами, які мають особливе державне значення, наукову або культурну цінність, а також тими, що входять до складу систем оборотного водопостачання теплових та атомних електростанцій, може бути частково чи повністю заборонено у встановленому порядку.

Існує специфічний порядок припинення права спеціального водокористування. Зокрема, припинення здійснюється: за клопотанням водокористувача, якщо відпала потреба у спеціальному водокористуванні; за рішенням органу, що видав дозвіл на спеціальне водокористування; у разі закінчення строку спеціального водокористування або ліквідації підприємства, установи чи організації; при передачі водогосподарських споруд іншим водокористувачам. За рішенням Кабінету Міністрів України, відповідних рад — при визнанні водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність, а також у разі виникнення необхідності першочергового задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення. На вимогу органу, який видав дозвіл на спеціальне водокористування: при порушенні правил спеціального водокористування та охорони вод; при систематичному невнесенні збору в строки, визначені законодавством. Однак припинення права на спеціальне водокористування в усіх випадках здійснюється органом, що видав дозвіл на це водокористування. Припинення права водокористування тягне за собою і припинення усіх прав і обов'язків по використанню вод та їх охороні.

У процесі припинення права водокористування настають певні наслідки. Так, водокористувачам відшкодовуються збитки, завдані припиненням права або зміною умов водокористування, за винятком випадків, коли припинення права або зміна його умов були здійснені з вини водокористувача або за його клопотанням. Порядок відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування¹, встановлений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 року. Згідно з цим Порядком збитки відшкодовуються юридичними та фізичними особами, дії яких призвели до припинення права або погіршення умов спеціального водокористування. До таких дій, зокрема, належать: по-

¹ ЗП України. — 1996. — № 16. — Ст. 453; Офіц. вісн. України. — 2002. — № 4. — Ст. 136.

рушення ними правил спеціального водокористування та охорони вод, що спричиняє порушення прав, наданих іншим водокористувачам; порушення правил охорони і користування водами для потреб гідроенергетики, водного та повітряного транспорту, що спричиняє порушення прав, наданих іншим водокористувачам; передача водогосподарських споруд іншим водокористувачам; визнання водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність; дії, що спричинили погіршення умов першочергового задоволення питних та господарсько-побутових потреб, та ін. Слід зазначити, що цей перелік не є вичерпним. Ці збитки не відшкодовуються у випадках, коли таке припинення (зміна умов) було здійснено з вини самого водокористувача чи за його клопотанням.

Визначення розміру збитків, завданих водокористувачам, чії права на спеціальне водокористування були припинені, а також збитків, завданих водокористувачам внаслідок зміни умов спеціального водокористування, здійснюється згідно з Методикою розрахунку збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства

За порушення водного законодавства застосовуються традиційні види відповідальності: майнова, адміністративна, дисциплінарна, кримінальна. У цьому параграфі буде проаналізована тільки майнова відповідальність, оскільки інші види відповідальності вивчаються у відповідних навчальних дисциплінах.

Майнова відповідальність являє собою покладення на винну особу несприятливих для неї майнових наслідків за правопорушення в розмірах, визначених законодавством. Основною формою майнової відповідальності є відшкодування збитків (ст. 111 ВК України).

За загальним правилом збитки відшкодовуються в повному обсязі. Однак можливі випадки, коли розмір збитків може бути зменшено за наявності певних поважних обставин, що безпосередньо впливає із ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Збитки відшкодовуються, якщо вони завдані здоров'ю людини, її майну, якості навколишнього природного середовища. Збитки,

заподіяні здоров'ю людини, визначаються за правилами норм цивільного законодавства. Якщо ж збитки спричинені природним ресурсам, тоді застосовуються відповідно норми екологічного законодавства (водного, лісового та ін.).

Слід зазначити, що при відшкодуванні збитків необхідно керуватися водним та іншим екологічним законодавством, а за необхідності, коли відсутні норми для підрахунку збитків у водному законодавстві, слід у субсидіарному порядку залучати норми цивільного законодавства. При цьому збитки, завдані водним ресурсам, визначаються відповідно до розроблених методик та такс. В Україні розроблено Методику розрахунку відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону і раціональне використання водних ресурсів, яка затверджена Міністерством екології і природних ресурсів України від 18 травня 1995 року¹.

Названа методика передбачає настання відповідальності у випадках: самовільного скиду зворотних вод з підприємств, суден та інших об'єктів; перевищення затверджених нормативів і норм скидів забруднюючих речовин; перевищення затверджених нормативів і норм витрати зворотних вод; скидів забруднюючих речовин, не вказаних у дозволах на спецводокористування або нормах; самовільних скидів зворотних вод або сировини з морських або річкових суден, плавзасобів, надводних або підводних споруд; надходження зворотних вод або забруднюючих речовин у поверхневі, підземні і морські води внаслідок аварій на насосних станціях, колекторах і інших спорудах, витоку таких вод або речовин через порушення технології, техніки безпеки, скиду сировини внаслідок аварій на нафтопродуктових терміналах; вимушених санкціонованих аварійних скидах, які не передбачені проектом, але здійснюються з метою попередження аварійних ситуацій; скидів шкідливих речовин, які призвели до забруднення підземних вод як безпосередньо, так і внаслідок забруднення поверхні землі і зони аерації ґрунтів.

Здійснення платежів за забруднення навколишнього природного середовища не звільняє від відшкодування збитків, заподіяних порушенням екологічного законодавства. Слід розрізняти відшкодування збитків як форму майнової відповідальності, від відшкодування платежів за забруднення водних ресурсів. Збитки у всіх випадках відшкодовуються на користь потерпілої особи, а платежі за забруднення відшкодовуються в місцеві бюджети за викиди забруднюючих водні ресурси речовин як у межах встановлених нормативів, так і понад ці

¹ Бизнес. – 1995. – № 25–27.

межі. У цьому разі платежі не можна розглядати як різновид майнової відповідальності, оскільки цей захід встановлений державою як форма економічного впливу і при правопорушенні, і при відсутності його (при забрудненні в межах нормативів).

Факти скидів зворотних вод і забруднюючих речовин, а також погіршення якості води водного об'єкта встановлюються інспекторами екологічної інспекції Мінприроди України, посадовими особами спеціально уповноважених органів інших міністерств і відомств, яким надані права держінспекторів з охорони навколишнього природного середовища, або громадськими інспекторами на підставі спеціальних досліджень, результатів лабораторного контролю або візуально, з оформленням актів і протоколів встановленої органами Мінприроди України форми. Позовні заяви про відшкодування збитків мають право пред'являти органи Мінприроди України, органи прокуратури, громадські організації, громадяни та ін.

Слід також зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 року були затверджені такси для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних підприємствами, установами, організаціями і громадянами внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плаваючих засобів територіальних і внутрішніх вод України¹. Розмір відшкодування збитків обчислюється посадовими особами органів Мінприроди України. У разі відмови від добровільного відшкодування збитків стягнення проводиться в судовому порядку за позовами відповідних державних органів.

Окрім того, при застосуванні заходів щодо майнової відповідальності слід враховувати приписи таких нормативних актів:

– Постанови Кабінету Міністрів від 26 квітня 2003 року № 631 «Про затвердження Методики обчислення розміру збитків від забруднення нафтою». Ця Методика визначає вимоги до обчислення розміру збитків, завданих державі внаслідок забруднення навколишнього природного середовища, що сталося у разі витоку або зливу нафти із суден, а також суб'єктам господарської діяльності, які зазнали збитків внаслідок витрат на попереджувальні заходи або заходи з відтворення природних ресурсів, які були фактично вжиті, чи внаслідок неодержаних через порушення господарської діяльності доходів, відповідно до Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою 1992 року;

¹ ЗП України. – 1995. – № 9. – Ст. 235; Офіц. вісн. України. – 2002. – № 14. – Ст. 743.

– наказу Держкомітету України по водному господарству від 29 грудня 2001 року № 290 «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення правил охорони водних ресурсів на землях водного фонду, пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації». Згідно з Методикою завдані збитки розраховуються органами Держводгоспу в тому випадку, якщо вони завдані суб'єктам господарювання, які використовують водні ресурси або виконують господарську діяльність на землях водного фонду (крім земель водного фонду, зайнятих морями та островами на них), а також суб'єктам, розташованим за межами земель водного фонду та визначеним законодавством.

Контрольні питання

1. Дайте характеристику водам як об'єкта правової охорони та використання.
2. Назвіть заходи забезпечення правової охорони вод.
3. Охарактеризуйте поняття «право водокористування».
4. Назвіть види права водокористування.
5. Розкрийте сутність права орендного водокористування.
6. Визначте підстави і порядок виникнення права водокористування.
7. Охарактеризуйте права та обов'язки водокористувачів.
8. Визначте підстави та порядок припинення права спеціального водокористування.
9. Охарактеризуйте види юридичної відповідальності за порушення водного законодавства.

Розділ XI

Правове регулювання охорони та використання надр

§ 1. Державний фонд надр як об'єкт правової охорони та використання

Надра — це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння. Вони є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування. Це самостійний елемент природи, частина природного середовища. До надр відносять суцільні породи і породи, що перебувають у рідкому або газоподібному стані, та ін.

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

Складовим елементом надр є корисні копалини. Корисні копалини — це природні мінеральні речовини, які можуть використовуватися безпосередньо або після їх обробки. Корисні копалини за своїм значенням поділяються на корисні копалини загальнодержавного значення і корисні копалини місцевого значення.

Віднесення корисних копалин до загальнодержавного та місцевого значення здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Безпосереднім об'єктом користування є не корисні копалини, а їх родовища, які надаються для видобутку корисних копалин. Родовища корисних копалин мають як природний, так і техногенний характер походження. Природні родовища корисних копалин — це нагромадження мінеральних речовин у надрах, на поверхні землі, у джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання. Техногенні родовища корисних копалин — це місця, де накопилися 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, із 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.

Єдиний правовий режим використання діє стосовно всіх складових частин державного фонду надр, що дозволяє зробити висновок: у законі поняття «надра» і «державний фонд надр» за своїм правовим режимом тотожні, тож фактично відносини щодо користування надрами виникають з приводу користування об'єктами державного фонду надр.

§ 2. Правове регулювання використання надр

Надрові та гірничі відносини в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексом України про надра та іншими актами законодавства України, що видаються відповідно до них. Це закони України «Про концесії», «Про державну геологічну службу України», «Про угоди про розподіл продукції», «Про нафту і газ», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про пово-

дження з радіоактивними відходами», Гірничий Закон України, Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 1995 року № 75 «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин» та ін.

Земельні, лісові та водні відносини, що виникають під час використання надр, регулюються відповідним законодавством України.

Стаття 2 Кодексу України про надра (далі — КУпН) передбачає, що завданням кодексу є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

Право користування надрами є різновидом права природокористування і має свої особливості. Це один із центральних інститутів гірничного права, оскільки надра становлять виключну власність народу України і надаються тільки в користування. Цей інститут включає в себе сукупність правових норм, що регулюють підстави і порядок виникнення та припинення права користування надрами, основні права та обов'язки надрокористувачів.

Таким чином, право користування надрами — це інститут екологічного права, що регулює за допомогою правових норм суспільні відносини, які виникають з приводу використання надр.

Класифікація права користування надрами здійснюється на основі цільового призначення та строків користування.

За строком користування надрами може бути постійним або тимчасовим. Постійним визнається користування надрами без заздалегідь установленого строку. Тимчасове користування поділяється на короткострокове — до п'яти років і довгострокове — до двадцяти років. У разі необхідності строк тимчасового користування може бути продовжено. Перебіг строку користування надрами починається з дня одержання спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, коли в ньому не передбачається інше (ст. 15 КУпН).

Головною класифікаційною ознакою поділу права користування надрами за видами є мета їх використання. Від неї залежить зміст прав та обов'язків надрокористувачів, склад суб'єктів та інші сторони пра-

вового регулювання відповідних відносин. Згідно зі ст. 14 КУпН розрізняють такі види користування:

- геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення;
- видобування корисних копалин;
- будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;
- створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.);
- задоволення інших потреб.

Користування надрами здійснюється на підставі спеціальних дозволів (ліцензій). Ліцензування в екологічних відносинах є елементом загальнодержавного процесу ліцензування певних видів господарської діяльності. Ліцензія — документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання — ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.

Екологічне законодавство використовує різні терміни, що аналогічні поняттю «ліцензія». Наприклад, дозволи на користування надрами та ін.

Дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів — це офіційний документ, який засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів.

Видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів здійснюється:

- на видобуток корисних копалин, у тому числі тих, що видобуваються на континентальному шельфі — Мінприроди;
- природних ресурсів місцевого значення (крім корисних копалин) — місцевими радами за погодженням з органами Мінприроди.

Спеціальні дозволи на користування надрами у межах конкретних ділянок надаються спеціалізованим підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам, які мають відповідну кваліфікацію, матеріально-технічні та економічні можливості для користування надрами.

Надання спеціальних дозволів на користування надрами здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби. Порядок надання дозволів затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 року № 1540 «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами».

Об'єктом надрокористування може бути якась одна, індивідуалізована на місцевості, у натурі, частина (ділянка) державного фонду надр, що надається в користування для певної мети, — гірничий відвід. Гірничим відводом є частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. До індивідуалізуючих ознак даного об'єкта належать: розмір, межі та місцезнаходження. Відокремлена частина державного фонду надр (гірничий відвід) розглядається як юридично самостійний об'єкт права користування. Особливість об'єктів права користування надрами полягає в тому, що їх розміри не нормуються законом. Розмір гірничого відводу, що надається, визначається у кожному випадку державними компетентними органами з урахуванням мети надрокористування, виробничих потужностей гірничодобувних підприємств, строків їх діяльності та інших факторів.

Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу. Користування надрами за межами гірничого відводу забороняється. Порядок надання гірничих відводів затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року¹ № 59 «Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів». Надання додаткових гірничих відводів до існуючого оформлюється як новий відвід.

На розробку родовищ корисних копалин гірничий відвід, як правило, надається для всього родовища. На розробку великих родовищ корисних копалин, крім нафтових і газових, гірничі відводи можуть бути надані двом або кільком підприємствам чи громадянам. Гірничі відводи надаються окремо для розробки кожного родовища, коли різні види корисних копалин залягають на одній території.

Підприємство чи громадянин для одержання гірничого відводу залежно від виду родовища подає заяву місцевому органу державного гірничого нагляду або Верховній Раді Автономної Республіки Крим,

¹ ЗП України. – 1995. – № 4. – Ст. 94.

обласній, Київській та Севастопольській міській раді. У заяві зазначаються назва підприємства чи відомості про громадянина, що мають намір одержати гірничий відвід, місцезнаходження гірничого відводу та мета, з якою він одержується.

Подається також проект гірничого відводу в двох примірниках. Проект гірничого відводу складається з пояснювальної записки та графічних матеріалів. У пояснювальній записці мають бути викладені:

- мета, з якою подається заява про надання гірничого відводу;
- обґрунтування необхідності одержання гірничого відводу;
- назва організації, що виконала проектування гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, і організації, що підготувала проект гірничого відводу;
- загальні відомості про територію, на якій знаходиться гірничий відвід, у тому числі про її географічне та адміністративне положення, площу, характеристику сільськогосподарських та інших угідь, річок, озер та інших водних об'єктів, окремі будівлі і споруди, а також вказуються категорії, до яких належать землі відповідно до земельного законодавства;
- коротка геологічна характеристика ділянки надр у межах гірничого відводу та прилеглої до неї території, у тому числі дані про геологічну будову, гірничотехнічні та гідрогеологічні умови і ступінь їх вивченості; коротка геологічна характеристика наявного родовища корисних копалин (розміри та елементи залягання рудних тіл, жил тощо), гірничотехнічні та гідрогеологічні умови його розробки; обґрунтування та розрахунок меж і розмірів гірничого відводу.

Рішення щодо заяви на одержання гірничого відводу приймається протягом не більше 30 днів.

У деяких випадках користування надрами здійснюється без надання гірничого відводу чи спеціального дозволу. Так, відповідно до статей 20, 21 Кодексу про надра користування надрами без надання гірничого відводу здійснюється при геологічному вивченні надр, у тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, а також для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу.

Без надання гірничого відводу мають право видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф, а також підземні прісні води землевласники і землеко-

ристувачі в межах наданих їм земельних ділянок, якщо загальна глибина розробки не буде перевищувати двох метрів, а у випадку видобування прісних підземних вод — 20 метрів.

Іноземним юридичним особам і громадянам надра у користування та право на переробку мінеральної сировини надаються на конкурсній основі на підставі угод (контрактів).

Надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, провадиться в порядку, встановленому земельним законодавством України.

Право користування надрами може бути припинено (повністю чи частково), зупинено на деякий час через підстави, передбачені чинним законодавством. Повне припинення права надрокористування настає, коли користувач позбавляється цього права на весь наданий йому гірничий відвід. Частковим припиненням називається вилучення у надрокористувача лише частини гірничого відводу із збереженням за ним права користування частиною, що залишилася.

Підстави припинення права користування надрами передбачені у ст. 26 КУпН. Ці підстави можна поділити на обов'язкові (безумовні) та умовні.

До обов'язкових можна віднести:

- закінчення встановленого строку користування надрами;
- коли відпадає потреба в користуванні;
- припинення діяльності користувачів надр;
- позбавлення надрокористувача спеціального дозволу (ліцензії).

Право користування надрами може бути припинено в безумовному порядку, коли надра вилучаються для державних або громадських потреб у встановленому законодавством порядку. Надрокористувачам у такому разі зобов'язані відшкодувати збитки, завдані внаслідок вилучення надр.

Інші підстави можуть тягнути за собою припинення права надрокористування лише при наявності певних умов. До таких підстав належать:

- користування надрами із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього природного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення;
- використання надр не за цільовим призначенням;
- порушення інших вимог, а також у випадку, коли користувач без поважних причин протягом двох років не приступив до користування.

Деякі підстави припинення права надрокористування прямо законодавством не передбачені, хоча й мають місце. Так, смерть громадянина як підстава припинення права надрокористування законом не передбачена, хоча зрозуміло, що право користування будь-яким об'єктом природи не може зберігатися за померлим.

Однією з підстав припинення права надрокористування може бути несплата або несвоєчасна сплата обов'язкових платежів за користування надрами.

Право надрокористування припиняється й у випадках вилучення земельної ділянки у землевласників і землекористувачів на підставах і в порядку, передбачених чинним земельним законодавством.

Підставою припинення права надрокористування іноземних юридичних осіб і громадян є також і дострокове розірвання угоди (контракту) на право користування надрами або переробку мінеральної сировини. Воно є умовною підставою припинення права користування надрами, бо для його дострокового розриву необхідна наявність порушень умов контракту з боку іноземної юридичної особи або громадянина.

Екологічне законодавство передбачає також випадки зупинення (тимчасової заборони) і обмеження права надрокористування. Це означає тимчасову заборону надрокористування до виконання необхідних природоохоронних заходів.

Обмеженням права надрокористування є випадки, коли на певний період (до виконання необхідних природоохоронних заходів) встановлюються зменшені обсяги викидів і скидів забруднюючих речовин як у цілому по підприємству, так і на окремих його виробничих підрозділах.

Надрокористування обмежується або тимчасово забороняється (зупиняється) в разі перевищення надрокористувачами лімітів використання надр, порушення екологічних нормативів і стандартів, а також вимог екологічної безпеки у спеціально передбачених випадках.

У разі незгоди користувачів з припиненням права надрокористування у випадках використання надр не за цільовим призначенням; із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення довкілля; невикористання надр без поважних причин протягом двох років це питання вирішується в судовому порядку, а в інших випадках — в адміністративному.

Надрокористувачі володіють широким колом прав і обов'язків, закріплених у Кодексі про надра та інших нормативних актах. Необхідно розрізняти загальні права і обов'язки, які поширюються на всіх без винятку або на велику частину надрокористувачів, і специфічні, які поширюються тільки на окремих осіб, що здійснюють конкретний вид надрокористування. Слід мати на увазі, що право користування земельною ділянкою для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, до змісту права надрокористування не входить.

Надрокористувачам, що здійснюють головні види надрокористування, належать такі права: проводити на наданій їм ділянці геологічне вивчення, комплексну розробку родовищ корисних копалин та інші роботи відповідно до умов спеціального дозволу (ліцензії); розпоряджатися видобутими корисними копалинами, коли інше не передбачено законодавством або умовами спеціального дозволу (ліцензії); здійснювати на умовах спеціального дозволу (ліцензії) консервацію наданого в користування родовища корисних копалин або його частини.

Надрокористувачі мають право на першочергове подовження строку тимчасового користування надрами. Вони також мають право на будівництво підземних і наземних споруд і об'єктів із дотриманням установлених правил. Права користувачів надр охороняються законом і можуть обмежуватися лише у випадках, передбачених чинним законодавством. Збитки, завдані порушенням прав надрокористувачів, підлягають відшкодуванню в повному обсязі.

На надрокористувачів покладаються і відповідні обов'язки: використовувати надра за цільовим призначенням, для якого їх було надано; забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр; забезпечувати безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища, не допускати шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд.

Надрокористувачі зобов'язані охороняти рідкісні геологічні відшарування, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти та інші ділянки надр, які становлять особливу наукову або культурну цінність і оголошені в установленому порядку об'єктами природно-заповідного фонду.

Після закінчення робіт, пов'язаних із користуванням надрами, надрокористувачі зобов'язані привести земельні ділянки, порушені при

користуванні, у стан, придатний для подальшого їх використання в суспільному виробництві.

Користувачі надр зобов'язані виконувати й інші вимоги щодо користування надрами, встановлені законодавством України про надра.

Користування надрами на території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони є платним. Плата справляється у вигляді платежів за користування надрами; відрахувань за геологорозвідувальні роботи за рахунок Державного бюджету; збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій) та акцизного збору. Платежі можуть справлятися як разові внески або регулярні платежі, що визначаються згідно з відповідними еколого-економічними розрахунками залежно від економіко-географічних умов і розміру ділянки надр, виду корисних копалин, тривалості робіт, від стану геологічного вивчення території та ступеня ризику.

Нормативи плати за користування надрами та порядок її справляння встановлюються Кабінетом Міністрів України¹.

Плата за користування надрами може вноситися як у вигляді грошових платежів, так і в натуральному вигляді (частина видобутої мінеральної сировини або іншої виробленої продукції, виконання робіт чи надання інших послуг), крім радіоактивної сировини та продуктів її переробки, благородних металів, алмазів та коштовних каменів, матеріалів та послуг оборонно-військового характеру, а також інформації, що віднесена до державної таємниці².

Для деяких категорій користувачів надрами законодавством визнаються пільги і знижки при справлянні плати. Так, користувачам, які здійснюють видобування дефіцитних корисних копалин при низькій економічній ефективності розробки родовищ або видобування корисних копалин із залишкових запасів зниженої якості, надається знижка при платі за користування надрами за вичерпання надр (ст. 36 КУпН).

Від плати звільняються користувачі надр при проведенні робіт по геологічному вивченню надр і розвідуванні родовищ корисних копалин, якщо вони виконуються за рахунок Державного бюджету, і при орга-

¹ Про затвердження Тимчасового порядку справляння плати за використання надр при видобуванні корисних копалин : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1994 року // ЗП України. – 1994. – № 6. – Ст. 143.

² Про затвердження переліку матеріалів, продуктів та послуг, що не можуть бути використані як плата за користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 року // ЗП України. – 1995. – № 2. – Ст. 41.

нізації геологічних об'єктів природно-заповідного фонду. Звільнені від плати за користування надрами землевласники і землекористувачі, які здійснюють у встановленому порядку видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб або користуватися надрами для господарських і побутових потреб на наданих їм у власність чи користування земельних ділянках (ст. 29 КУпН).

Платежі за користування надрами направляються в Державний бюджет, бюджети Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Так, наприклад, за видобування корисних копалин загальнодержавного значення у Державний бюджет відраховується 40 % платежів, решта надходить до місцевого бюджету. За видобування корисних копалин місцевого значення всі платежі направляються в місцевий бюджет, а за користування надрами континентального шельфу — у Державний бюджет (ст. 31 КУпН).

§ 3. Правове регулювання основних видів використання надр

Геологічне вивчення надр — це спеціальні роботи і дослідження, спрямовані на одержання інформації про надра для задоволення потреб суспільства. Геологічне вивчення здійснюється з метою одержання даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявлення та оцінки корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з'ясування гірничотехнічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Геологічне вивчення надр включає декілька стадій: регіональне геологічне вивчення території України (геологічне картування), геологічні пошуки корисних копалин, їх геологічну розвідку та дослідно-промислову розробку¹.

Геологічні пошуки — це сукупність робіт з відкриття родовищ корисних копалин. Пошуки проводяться на основі вивчення геологічної будови місцевості одночасно з геологічним картуванням.

¹ Про затвердження Положення про стадії геологорозвідувальних робіт на тверді корисні копалини : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2000 року № 19 // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 10.

Геологічна розвідка родовищ корисних копалин становить сукупність геологорозвідувальних робіт і пов'язаних з ними досліджень, що проводяться з метою виявлення і геолого-економічної оцінки запасів мінеральної сировини в надрах.

Дослідно-промислова розробка надр — остання стадія геологічного вивчення ділянки надр, яка попередньо була досліджена. На цій ділянці здійснюють видобуток з родовища обмеженої кількості копалин з метою визначення його промислової цінності, уточнення гірничо-геологічних та технологічних параметрів, необхідних для підрахунку запасів корисних копалин та обґрунтування вибору раціонального методу промислової розробки родовища. Ця стадія є фактичною основою підтвердження результатів геологічного вивчення надр.

Для геологічного вивчення, у тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, надра надаються у користування без надання гірничого відводу на підставі спеціального дозволу на геологічне вивчення надр.

Проведення робіт по геологічному вивченню надр організовується та координується Мінприроди України. Воно передбачається державними комплексними або цільовими програмами, здійснюється, як правило, за рахунок коштів, що відраховуються видобувними підприємствами до Державного бюджету за раніше виконані геологорозвідувальні роботи. В окремих випадках (наприклад, для геологічної розвідки родовищ корисних копалин, що не мають промислового видобутку) вивчення надр може виконуватися за рахунок прямих видатків Державного та місцевого бюджетів або залучення недержавних інвестицій.

При здійсненні зазначеного виду надрокористування повинні забезпечуватися: раціональне і ефективне проведення геологорозвідувальних робіт; екологічно безпечний для життя і здоров'я людей стан довкілля; повнота вивчення геологічної будови надр; достовірність визначення кількості та якості запасів усіх корисних копалин і наявних у них компонентів; геолого-економічна оцінка корисних копалин; ведення робіт методами і способами, які б виключали невиправдані втрати корисних копалин та інші вимоги, які передбачені ст. 38 КУпН.

Роботи по геологічному вивченню надр підлягають обов'язковій державній реєстрації та обліку з метою узагальнення і максимального використання результатів вивчення надр, а також запобігання дублюванню зазначених робіт. Державна реєстрація та облік робіт по гео-

логічному вивченню надр провадяться Державним інформаційним геологічним фондом України. Умови розпорядження геологічною інформацією визначаються Положенням про порядок розпорядження геологічною інформацією, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 1995 року № 423¹.

Пошук родовищ корисних копалин являє собою дії, які безпосередньо спрямовані на виявлення корисних копалин. Згідно зі ст. 41 КУпН особи, які відкрили невідоме раніше родовище, що має промислову цінність, або виявили додаткові запаси корисних копалин чи нову мінеральну сировину в раніше відомому родовищі, що істотно підвищують його промислову цінність, визнаються *першовідкривачами*. Вони мають право на винагороду та отримують спеціальний нагрудний знак «Першовідкривач родовища». Положення про першовідкривачів родовищ корисних копалин затверджено Кабінетом Міністрів України 1 лютого 1995 року².

Видобування корисних копалин — найбільш поширений, але й водночас небезпечний для навколишнього природного середовища та людини вид права користування надрами. Це діяльність спеціалізованих підприємств, установ і організацій по розробці твердих, рідких та газоподібних корисних копалин у межах наданих їм гірничих відводів. Особливістю зазначеного виду користування надрами є залежність від того, які корисні копалини видобуваються, — загальнодержавного (наприклад, природний газ, вугілля, нафта та ін.) або місцевого значення (гіпс, гравій, пісок тощо). Від виду корисних копалин залежать порядок та умови їх видобування, система державних органів, які надають відповідний гірничий відвід, та рівень державного управління надрокористуванням. Поділ корисних копалин на загальнодержавні та місцеві здійснює Кабінет Міністрів України.

Корисні копалини загальнодержавного значення здебільшого вважаються перспективними ресурсами, що є стратегічно важливими для економіки України. Тому їх видобування має свої особливості та регулюється окремими нормативними актами.

Певними ознаками, які визначають їх правовий режим, характеризуються й корисні копалини місцевого значення. По-перше, їх родовища широко поширені та розташовані відносно рівномірно в межах земної кори. По-друге, їх видобування здійснюється переважно відкритим способом і не потребує значних коштів, спеціальних технічних

¹ ЗП України. — 1995. — № 8. — Ст. 220.

² Там само. — № 4. — Ст. 102.

пристроїв і складного обладнання. І нарешті, такі корисні копалини здатні задовольняти передусім побутові і господарські потреби населення. Згідно зі ст. 23 КУпН землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати для своїх потреб загальнопоширені корисні копалини і торф загальною глибиною розробки до двох метрів і прісні підземні води до 20 метрів та використовувати надра для господарських і побутових потреб.

Родовища, в тому числі техногенні, запаси і прояви всіх корисних копалин підлягають обліку в Державному кадастрі родовищ і проявів корисних копалин та державному балансі запасів корисних копалин, які містять відомості про кожне родовище, включене до Державного фонду родовищ корисних копалин, щодо кількості, якості та ступеня вивчення їх запасів.

Запаси корисних копалин розвіданих родовищ підлягають також експертизі та оцінюються Державною комісією України по запасах корисних копалин у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Розробка родовищ корисних копалин та переробка мінеральної сировини провадяться згідно з затвердженими проектами та планами робіт, правилами технічної експлуатації та охорони надр, які погоджуються користувачами надр з Міністерством охорони навколишнього природного середовища.

З метою запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам, інтенсивному видобутку корисних копалин установлюються квоти на видобуток окремих видів корисних копалин¹.

Законодавство про надра у зв'язку з необхідністю ефективного та комплексного їх використання встановлює відповідні вимоги щодо розробки корисних копалин та переробки мінеральної сировини, згідно з якими повинні забезпечуватися: 1) застосування раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин, недопущення наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин, а також вибіркового відпрацювання багатих ділянок родовищ, що призводить до втрат запасів корисних копалин; 2) здійснення дорозвідки родовищ корисних копалин та інших геологічних робіт, прове-

¹ Положення про порядок установлення квот на видобуток окремих видів корисних копалин : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 1994 року // ЗП України. – 1995. – № 3. – Ст. 54.

дення маркшейдерських робіт, ведення технічної документації; 3) облік стану і руху запасів, втрат і погіршення якості корисних копалин, а також подання до статистичних та інших державних органів встановленої законодавством звітності; 4) недопущення псування розроблюваних і сусідніх з ними родовищ корисних копалин у результаті проведення гірничих робіт, а також збереження корисних копалин родовищ, що консервуються; 5) складування, збереження та облік корисних копалин, а також відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються; 6) раціональне використання розкривних порід і відходів виробництва; 7) безпека для людей, майна і навколишнього природного середовища ведення робіт.

Окремо слід зупинитися на особливостях правового регулювання використання надр виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України.

Україна як прибережна держава здійснює над континентальним шельфом суверенні права з метою розвідки і розробки його природних ресурсів.

Відповідно до ст. 13 Конституції України природні ресурси її виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу є об'єктами права власності Українського народу. Ділянки континентального шельфу можуть надаватися фізичним та юридичним особам України, а також іноземним фізичним та юридичним особам у користування для розробки його природних ресурсів, зокрема, геологічного вивчення надр та видобування корисних копалин.

Використання природних мінеральних ресурсів континентального шельфу України здійснюється за спеціальними дозволами, які надаються Міністерством охорони навколишнього природного середовища на всі види користування надрами, на які вони необхідні.

Особливістю використання природних багатств континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України є те, що надання у користування надр здійснюється з урахуванням правового режиму морського простору. Дозвіл на користування надрами в межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, розташованої за межами територіального моря, надається з урахуванням норм міжнародного морського права та міжнародних договорів.

Крім того, у випадку надання відповідного спеціального дозволу визначається площа морського дна (ділянки надр), із зазначенням ко-

ординат та меж, у яких можливо здійснення діяльності, передбаченої у дозволі. У спеціальному дозволі на користування надрами континентального шельфу передбачається спеціальний режим ведення робіт, який узгоджується зі спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади, до ведення яких належать питання охорони державного кордону, безпеки судноплавства, рибного господарства, охорони навколишнього природного середовища.

Роботи по геологічному вивченню та видобуванню корисних копалин континентального шельфу пов'язані з підвищеним технологічним та екологічним ризиком, великою вартістю розробки, до того ж здійснюють негативний вплив на стан водних живих ресурсів, всієї екологічної системи морського простору. Тому постають питання обмеження розмірів та кількості ділянок надр, наданих у користування; визначення окремого правового режиму видобування в межах континентального шельфу нафти і газу тощо.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання надр

Відповідно до ст. 65 КУпН порушення законодавства про надра тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову і кримінальну відповідальність згідно із законодавством України.

Відповідальність за порушення законодавства про надра несуть особи, винні у самовільному користуванні надрами, порушенні норм, правил і вимог щодо проведення робіт по геологічному вивченню надр; вибіркового виробленні багатих ділянок родовищ, що призводить до наднормативних втрат запасів корисних копалин; наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин при їх видобуванні; пошкодженнях родовищ корисних копалин, які виключають повністю або суттєво обмежують можливість їх подальшої експлуатації; порушенні встановленого порядку забудови площ залягання корисних копалин; невиконанні правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; знищенні або пошкодженні геологічних об'єктів, що становлять особливу наукову і культурну цінність, спостережених режимних свердловин, а також маркшейдер-

ських і геодезичних знаків; незаконному знищенні маркшейдерської або геологічної документації, а також дублікатів проб корисних копалин, необхідних при подальшому геологічному вивченні надр і розробці родовищ; невиконанні вимог щодо приведення гірничих виробок і свердловин, які ліквідовано або законсервовано, у стан, який гарантує безпеку людей, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і свердловин на час консервації.

Законодавчими актами України може бути встановлено відповідальність й за інші порушення законодавства про надра.

Самовільне користування надрами та забудова площ залягання корисних копалин з порушенням установленого порядку припиняється без відшкодування понесених втрат.

Дисциплінарна відповідальність полягає в обов'язку працівника відповідати перед роботодавцем за дисциплінарний проступок і зазнавати дисциплінарних санкцій, передбачених законодавством про працю.

Деякі види дисциплінарних правопорушень в екологічній сфері визначені в ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». До них можливо віднести порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації гірничих підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; допущенні наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин; перевищенні лімітів та порушенні інших вимог використання надр; невжитті заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на надра та навколишнє природне середовище та ін.

Можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності передбачена Положенням про дисципліну працівників гірничих підприємств. За порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення:

- 1) догана;
- 2) звільнення.

Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення. (ст. 147 КзпП).

Дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника.

На працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також вищестоящими органами (ст. 147¹ КзпП).

Види екологічних правопорушень, за які передбачена адміністративна відповідальність, в основному містяться в ст. 57 КУпАП (порушення вимог щодо охорони надр).

Види кримінальної відповідальності за правопорушення передбачені восьмим розділом Кримінального кодексу України. Крім того екологічні злочини містяться і в інших розділах КК України наприклад: Самовільне заняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197¹), Порушення правил ядерної або радіаційної безпеки (ст. 274) та ін.

Цивільно-правова відповідальність за правопорушення полягає в обов'язку винної особи відшкодувати матеріальну та/або моральну шкоду, що була спричинена порушенням екологічного законодавства.

Шкода, заподіяна внаслідок порушення екологічного законодавства, підлягає компенсації, як правило, у повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів.

Особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Особи, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих.

Загальні засади відшкодування шкоди визначені цивільним законодавством (гл. 82 ЦКУ).

Контрольні питання

1. Поняття та загальна характеристика права користування надрами.

2. Суб'єкти та об'єкти права надрокористування.
3. Особливості виникнення права користування надрами.
4. Підстави припинення права користування надрами.
5. У чому полягають особливості користування надрами для їх геологічного вивчення?
6. У чому особливості користування надрами для видобування корисних копалин?
7. Які особливості правового регулювання використання надр виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України?
8. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про надра.

Розділ XII

Правове забезпечення використання та охорони рослинного світу

I. Правове регулювання використання та охорони рослинного світу

§ 1. Рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання

Одним з основних складників навколишнього природного середовища є рослинний світ, фундаментальне значення якого для найважливіших біосферних процесів важко переоцінити. Він є одним з найважливіших природних чинників подальшого розвитку суспільства. Масштаби впливу (як правило, негативного) сучасного суспільного виробництва на рослинний світ невідомо зростають. Частина території України перебуває у важкому екологічному стані, що у свою чергу потребує правового регулювання використання, охорони й відтворення рослинного світу.

Останнім часом намітилася тенденція до оновлення екологічного законодавства і прийняття нормативних актів, аналогів яких вітчизняне законодавство не знало. Прикладом може бути Закон України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 року¹, за яким використання й охорона природних об'єктів, до яких належить і рослинний світ, регламентуються екологічними нормативними актами.

¹ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – Ст. 775.

Рослинному світу, як природному об'єкту, притаманна низка особливостей, як-от: а) можливість його відновлення; б) пов'язаність у силу його природних якостей безпосередньо із землею, водою, іншими об'єктами рослинного світу; в) віднесення (як і об'єктів тваринного світу) до об'єктів живої природи; г) виконання ним екологічної, економічної, культурно-оздоровчої та інших функцій.

За сучасних умов на перший план виходить саме екологічна роль рослинного світу, він є компонентом екологічної системи, поєднує земельні й водні ресурси, виконує екологічні функції: кліматорегулюючу, захисту середовища, ґрунтозахисну, водоохоронну, санітарно-оздоровчу, а також є джерелом поповнення атмосфери киснем, середовищем життєдіяльності тварин, фільтрує відходи виробництва й очищує повітря. Економічні функції рослинного світу полягають у тому, що він традиційно є джерелом деревини (щодо лісів) та іншої рослинної продукції, яка задовольняє потреби населення й господарства.

Рослинний світ у житті людей має також культурно-естетичне, науково-пізнавальне й рекреаційне значення. Приміром, декоративна рослинність справляє естетичний вплив на стан довкілля й людини.

Наявність у рослинному світі властивих йому природних характеристик у кінцевому підсумку обумовлює відбиття у правових приписах специфічності поведінки суб'єктів, особливо з питань власності, відтворення й охорони цього природного об'єкта.

У названому Законі вперше в екологічному законодавстві вживається термін «рослинний світ», який указує на самостійність природного об'єкта, і зазначається, що саме цим правовим актом регулюються відносини у сфері охорони, використання й відтворення дикорослих та інших рослин несільськогосподарського призначення — судинних, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань та їх місцезростань, тобто флористичних відносин. Що ж стосується відносин у сфері охорони, використання й відтворення рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, то вони впорядковуються відповідним законодавством України.

Для чіткого окреслення царини застосування законодавства про рослинний світ (флористичного законодавства) слід мати на увазі безпосередній зв'язок певного природного об'єкта з навколишнім природним середовищем. Адже вилучення частини такого об'єкта призводить до того, що певні відносини, що виникають щодо нього, переходять уже в цивільно-правову сферу регламентації, оскільки цей

об'єкт у такому випадку набуває специфічних ознак і властивостей товарно-матеріальної цінності. Таким чином, об'єкти рослинного світу безпосередньо пов'язані з навколишнім природним середовищем, становлять собою об'єкт правового регламентування законодавства про рослинний світ.

Закон України «Про рослинний світ» у ст. 3 наводить дефініцію рослинного світу як сукупності усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території.

Розглянувши зміст трактування категорії «рослинний світ», можемо дійти висновку, що воно, на жаль, має суто природничий і аж ніяк не правовий характер, оскільки в ньому бракує належних юридичних ознак розглядуваного природного об'єкта.

Що ж стосується поняття «рослинний світ», то деякі правознавці вже приділяли певну увагу дослідженню питання про його юридичне тлумачення. Уперше його формулювання було запропоновано А. Б. Іскоян, пізніше до неї приєдналися й деякі інші вчені.

Дослідивши існуючі доробки науковців по даній проблемі і проаналізувавши відповідне чинне законодавство, пропонуємо визначення цієї правової категорії. Рослинний світ — це об'єкт права власності, суверенних прав, що становить собою сукупність видів диких рослин, а також грибів та утворених ними угруповань, які зростають у стані природної свободи на території України, у межах внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони України, щодо якого встановлено відповідний правовий режим, який забезпечує його належне використання, охорону й відтворення.

Об'єкти рослинного світу — це дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку й утворені ними природні угруповання.

Залежно від місцезростання цих об'єктів і віднесення їх до певної категорії вони поділяються на такі, що мають:

1) *загальнодержавне значення*. Це об'єкти, що знаходяться в межах: а) внутрішніх морських вод, територіального моря й виключної (морської) економічної зони України; б) поверхневих вод — озер, водосховищ, річок, каналів, розташованих і використовуваних на території більш ніж однієї області, а також їх різних приток; в) природних і біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, пам'яток природи, ботанічних садів, дендрологічних, зо-

ологічних парків, парків — пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення; а також г) рідкісні й такі, що перебувають під загрозою зникнення, що занесені до Зеленої книги України, тощо;

2) *місцеве значення*. Це всі інші об'єкти рослинного світу, не віднесені до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення.

§ 2. Правове забезпечення використання рослинного світу

Рослинний світ як сукупність рослинних угруповань вкриває більшу частину поверхні суші та перебуває у водоймищах і становить важливий компонент біосфери Землі. Він безпосередньо пов'язаний із особливостями клімату, водного режиму, ґрунту, рельєфу, а також тваринним світом, разом із яким створює різноманітні біогеоценози. Правове регулювання його використання та охорони має надзвичайно важливе значення для підтримання екологічної рівноваги, забезпечення екологічного збалансованого процесу експлуатації всіх природних ресурсів.

Відповідно до Закону «Про рослинний світ» використання природних рослинних ресурсів здійснюється в порядку загального або спеціального використання.

У порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях. Воно здійснюється громадянами з дотриманням правил, що затверджуються центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища, без надання їм відповідних дозволів та безплатно.

Загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності може бути обмежене Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки.

Видами спеціального використання природних рослинних ресурсів, що передбачені діючим флористичним законодавством, є: 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.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення здійснюється за дозволом, що видається в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, а природних рослинних ресурсів місцевого значення — за дозволом, що видається в порядку, який визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Заготівля деревини під час рубок головного користування, живиці на земельних ділянках лісового фонду здійснюється в порядку, що встановлюється Лісовим кодексом України. Інші види спеціального використання рослинних ресурсів на земельних ділянках лісового фонду здійснюються в порядку, що встановлюється Законом України «Про рослинний світ», Лісовим кодексом України та іншими нормативно-правовими актами.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів є платним. Розмір збору за спеціальне використання природних рослинних ресурсів визначається з урахуванням природних запасів, поширення, цінності, можливості відтворення, продуктивності цих ресурсів.

Порядок визначення збору та нормативи плати за спеціальне використання природних рослинних ресурсів встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Природні рослинні ресурси використовуються з метою: а) здійснення природоохоронної, рекреаційної, оздоровчої, культурно-освітньої, виховної, науково-дослідної та господарської діяльності; б) для забезпечення потреб населення у технічній, лікарській, пряно-ароматичній, харчовій сировині з дикорослих рослин; в) для випасання худоби, для забезпечення інших потреб тваринництва; г) для потреб бджільництва; д) для потреб мисливського та рибного господарства. Природні рос-

линні ресурси можуть використовуватися з господарською метою і для інших потреб, передбачених законодавством.

Використання природних рослинних ресурсів з природоохоронною, рекреаційною, оздоровчою, культурно-освітньою метою здійснюється в порядку загального використання.

Для проведення науково-дослідних робіт, пов'язаних з використанням природних рослинних ресурсів, у встановленому земельним законодавством порядку можуть визначатися спеціальні земельні ділянки, на яких зростають об'єкти рослинного світу. Правила використання природних рослинних ресурсів з науково-дослідною метою затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища. У разі виявлення порушення законодавства про рослинний світ та використання природних рослинних ресурсів не з науково-дослідною метою у встановленому законодавством порядку може бути прийняте рішення про обмеження або заборону використання природних рослинних ресурсів.

Промислове збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин провадиться з урахуванням принципів невиснаження природних рослинних ресурсів, збереження сприятливих умов для життя диких тварин та охорони довкілля.

Закупівля лікарської та технічної сировини з дикорослих рослин у юридичних або фізичних осіб здійснюється за умови наявності у них дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів.

Збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин здійснюється відповідно до правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва здійснюється на земельних ділянках, що визначаються в установленому земельним законодавством порядку. Цей порядок передбачено в ст. 34 Земельного кодексу України, відповідно до якого громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокошення і випасання худоби. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища.

Використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва забороняється, якщо це може призвести до деградації земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, або перешкоджає їх своєчасному природному відновленню.

Використання природних рослинних ресурсів для потреб бджільництва здійснюється безоплатно і без отримання дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів шляхом розміщення пасік на відповідних земельних ділянках за погодженням із власником, користувачем (у тому числі орендарем) такої ділянки.

Розміщення пасік на земельних ділянках лісогосподарського призначення здійснюється без права рубок дерев і чагарників, розчищення та розорювання земельних ділянок лісогосподарського призначення і спорудження на них будівель капітального типу. Місця розміщення пасік визначаються з урахуванням умов ведення лісового господарства і спеціального використання лісових ресурсів.

Використання природних рослинних ресурсів для потреб мисливського та рибного господарства здійснюється з урахуванням вимог Закону «Про рослинний світ», а також земельного, водного законодавства та законодавства про тваринний світ.

Юридичні або фізичні особи, які здійснюють ведення мисливського і рибного господарства, зобов'язані здійснювати заходи щодо охорони природних рослинних угруповань на території закріплених за ними мисливських та рибогосподарських водойм. При цьому слід зазначити, що Законом України «Про тваринний світ» передбачена необхідність охорони середовища перебування, умов розмноження та шляхів міграції тварин. Так, відповідно до ст. 39 Закону України «Про тваринний світ» підприємства, установи, організації і громадяни при здійсненні будь-якої діяльності, що впливає або може впливати на стан тваринного світу, зобов'язані забезпечувати охорону середовища існування, умов розмноження і шляхів міграції тварин.

§ 3. Правова охорона рослинного світу

Охорона рослинного світу передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження просторової, видової та ценотичної різноманітності і цілісності об'єктів рослинного світу, охорону умов їх місцезростання, збереження від знищення, пошкодження, захист від шкідників і хвороб, а також невиснажливе використання.

Охорона рослинного світу здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, власниками та користувачами (у тому числі орендарями) земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти рослинного світу, а також користувачами природних рослинних ресурсів.

Як встановлено у Законі «Про рослинний світ», охорона рослинного світу забезпечується: встановленням правил і норм охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу; проведенням екологічної експертизи та інших заходів з метою запобігання загибелі об'єктів рослинного світу в результаті господарської діяльності; захистом земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, від ерозії, підтоплення, заболочення, засолення, висихання, ущільнення, засмічення, забруднення промисловими і побутовими відходами і стоками, хімічними й радіоактивними речовинами та від іншого несприятливого впливу; створенням та оголошенням територій та об'єктів природно-заповідного фонду; організацією наукових досліджень, спрямованих на забезпечення здійснення заходів щодо охорони та відтворення об'єктів рослинного світу; розвитком системи інформування про об'єкти рослинного світу та вихованням у громадян дбайливого ставлення до них; створенням системи державного обліку та здійснення державного контролю за охороною, використанням та відтворенням рослинного світу; занесенням рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин до Червоної книги України, та рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань — до Зеленої книги України; встановленням юридичної відповідальності за порушення порядку охорони та використання природних рослинних ресурсів; здійсненням інших заходів і встановленням законодавством інших вимог щодо охорони рослинного світу.

Великого значення в охороні рослинного світу набуває правове регулювання проведення екологічної експертизи. Як зазначено в Законі «Про рослинний світ», під час проведення екологічної експертизи проектів схем розвитку і розміщення продуктивних сил, генеральних планів розвитку населених пунктів, схем районного планування та іншої документації, а також розрахунків, проектів будівництва і реконструкції (розміщення, технологічного переоснащення) підприємств, споруд та інших об'єктів, впровадження нової техніки, технології обов'язково повинен враховуватися їх вплив на стан рослинного світу та умови його місцезростання. Так само повинні враховуватися ви-

моги щодо охорони об'єктів рослинного світу під час розробки і встановлення екологічних нормативів.

Важливою формою охорони рослинного світу є охорона рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин та типових природних рослинних угруповань. Рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види рослин, що зростають в природних умовах на території України, у межах її територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, підлягають особливій охороні і заносяться до Червоної книги України, закон про яку прийнято 7 лютого 2002 року.

Види рослин, які не занесені до Червоної книги України, але є рідкісними або такими, що перебувають під загрозою зникнення на території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, можуть заноситися до Переліку видів рослин, що підлягають особливій охороні на цих територіях. Перелік та Положення про нього затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Крім того, рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання підлягають охороні на всій території України і заносяться до Зеленої книги України.

Положення про Зелену книгу України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року і встановлює порядок ведення Зеленої книги України, визначає категорії рідкісних, таких, що зникають, і типових природних рослинних угруповань, що потребують охорони та внесення до Зеленої книги, а також шляхи здійснення охорони природних рослинних угруповань, внесених до Зеленої книги України. Ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу здійснюється за правилами, що встановлюються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ

Юридична відповідальність у галузі охорони та використання рослинного світу — це такий стан суспільних відносин, для якого характерним є примусове (каральне) забезпечення правовими засобами

виконання спеціальних вимог законодавства про рослинний світ або застосування до винних осіб компенсаційних заходів.

Порушення законодавства про рослинний світ відповідно до ст. 40 Закону України «Про рослинний світ» тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно із законодавством України.

Відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ несуть особи, винні у: самовільному спеціальному використанні природних рослинних ресурсів; порушенні правил загального використання природних рослинних ресурсів; протиправному знищенні або пошкодженні об'єктів рослинного світу; порушенні вимог охорони умов місцезростання об'єктів рослинного світу; порушенні вимог щодо охорони, використання та відтворення рослинного світу під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в дію, експлуатації споруд та об'єктів, застосування технологій, які негативно впливають на стан об'єктів рослинного світу; перевищенні лімітів використання природних рослинних ресурсів; самовільному проведенні інтродукції та акліматизації дикорослих видів рослин; реалізації лікарської та технічної сировини дикорослих рослин, зібраної без дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів; закупівлі лікарської та технічної сировини дикорослих рослин у юридичних або фізичних осіб, які не мають дозволу на їх спеціальне використання; порушенні правил вивезення за межі України і ввезення на її територію об'єктів рослинного світу; невнесенні збору за використання природних рослинних ресурсів у встановлені строки.

Разом із тим у законі зазначено, що перелік правопорушень не є вичерпним. Отже, законодавством може бути встановлена відповідальність і за інші види порушень у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу.

Цивільно-правова відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ, об'єкти якого перебувають у межах населених пунктів, встановлена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1999 року «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів», якою затверджені відповідні такси¹.

Зазначеною постановою передбачені такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної внаслідок знищення або пошкодження дерев і чагарників; знищення або пошкодження газонів і квітників; викорис-

¹ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 4. – Ст. 579.

тання не за призначенням парків, скверів, гідропарків, інших озелених та земельних ділянок, відведених для їх створення, а також за самовільний проїзд та заїзд на них транспортних засобів, засмічення водойм на їх території.

Відшкодування збитків, заподіяних природним рослинним ресурсам за межами населених пунктів, регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1996 року «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству». Відповідно до п. 2 цієї постанови такси для обчислення розміру стягнень за шкоду, заподіяну лісовому господарству підприємствами, установами, організаціями та громадянами, застосовуються також для обчислення шкоди, заподіяної знищенням, пошкодженням чи незаконною рубкою окремих дерев, груп дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках, що не належать до лісового фонду.

До інших видів відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ слід віднести адміністративну, кримінальну та дисциплінарну відповідальність.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни або посадові особи у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Законодавством встановлено особливий порядок засвідчення факту вчинення адміністративного правопорушення — це наявність протоколу про вчинення адміністративного проступку.

Адміністративна відповідальність передбачена за такі порушення законодавства про рослинний світ: самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків (ст. 77¹ КпАП); виготовлення та збут заборонених знарядь добування об'єктів рослинного світу, а також збут незаконно добутої продукції (ст. 85¹ КпАП); незаконне вивезення з України або ввезення на її територію об'єктів рослинного світу, у тому числі ботанічних колекцій (ст. 88 КпАП); порушення порядку придбання чи збуту об'єктів рослинного світу (ст. 88¹ КпАП); порушення правил створення, поповнення, зберігання, використання або державного обліку ботанічних колекцій та торгівля ними (ст. 88² КпАП); порушення вимог щодо охорони видів рослин, занесених до Червоної книги України (ст. 90 КпАП); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (у тому числі і природних рослинних ресурсів) (ст. 91² КпАП). Крім того, Кодексом про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за порушення законодавства про захист рослин (ст. 83¹ КпАП).

У Кримінальному кодексі України передбачена відповідальність за знищення або пошкодження лісових масивів (ст. 245), незаконну порубку лісу (ст. 246), порушення законодавства про захист рослин (ст. 247).

Знищення або пошкодження лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, уздовж залізниць або інших таких насаджень вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк.

Ті самі діяння, якщо вони спричинили загибель людей, масову загибель тварин або інші тяжкі наслідки, караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.

Незаконна порубка дерев і чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, що заподіяло істотної шкоди, а також вчинення таких дій у заповідниках або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах карається штрафом від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк, з конфіскацією незаконно добытого.

Порушення правил, установлених для боротьби зі шкідниками і хворобами рослин, та інших вимог законодавства про захист рослин, що спричинило тяжкі наслідки, карається штрафом до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до двох років.

Дисциплінарна відповідальність є одним із засобів впливу на осіб, для яких дії по охороні, використанню та відтворенню дикорослих та інших несільськогосподарського призначення природних рослинних ресурсів є посадовим обов'язком. Види дисциплінарних стягнень за відповідні порушення передбачені Кодексом законів про працю України.

Контрольні питання

1. Що таке рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання?
2. На які види поділяються природні рослинні ресурси?
3. Які види використання рослинного світу передбачені законодавством?

4. Які особливості характеризують спеціальне використання рослинного світу?
5. Що слід розуміти під правовою охороною рослинного світу?
6. Які існують загальні підстави юридичної відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ?
7. Які особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ?
8. Які особливості кримінальної відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ?
9. Які особливості майнової відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ?

II. Право лісокористування та його охорона

§ 5. Загальна характеристика права лісокористування

Право лісокористування є складовою частиною права природокористування, тому йому притаманні всі загальні риси останнього. Разом з тим право лісокористування має певні особливості, що обумовлено формами власності на ліси, їх правовим режимом, значущістю лісів у виконанні екологічних, економічних, культурно-оздоровчих та інших функцій.

Право лісокористування слід розглядати в двох аспектах — як об'єктивне і як суб'єктивне право.

Об'єктивне право лісокористування — це сукупність правових норм, які регулюють порядок і умови раціонального користування і відтворення лісів, їх охорони і захисту, підстави виникнення, зміни і припинення правовідносин у зазначеній галузі.

Суб'єктивне право лісокористування слід розуміти як встановлену і гарантовану законом можливість конкретних суб'єктів на безпосередню експлуатацію лісів з метою задоволення потреб у лісових ресурсах, добування їх корисних властивостей.

Для характеристики права лісокористування важливе значення має визначення таких понять, як «ліс», «лісові ресурси» і «лісовий фонд». Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року в редакції від 8 лютого 2006 року (далі — ЛК) визначає «ліс» як тип природних комплексів,

в якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємозв'язані в своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище (ст. 1 ЛК України). Ліси є національним багатством і за своїм призначенням та місцезнаходженням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах.

Лісовий фонд — поняття значно ширше від поняття лісу. У ЛК України (ст. 4) воно визначається таким чином: «До лісового фонду України належать лісові ділянки, у тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га». Таким чином, поняття «лісовий фонд» включає не тільки ліси, але і захисні насадження певної площі.

Поняття «лісові ресурси» також істотно відрізняється від понять «ліс» і «лісовий фонд». Лісовими ресурсами є деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються в процесі формування лісових природних комплексів (ст. 6 ЛК України).

Суб'єктами лісових відносин є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи і громадяни, які діють відповідно до Конституції і законів України.

§ 6. Право користування лісами та його види

Право користування лісами здійснюється в порядку загального та спеціального використання.

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

Громадяни під час здійснення загального використання лісових ресурсів зобов'язані дотримуватися вимоги пожежної безпеки в лісах, користуватися лісовими ресурсами способами і в обсягах, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів, не погіршують санітарного стану лісів.

На відміну від загального, спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється не лише громадянами, але і юридичними особами за плату та за спеціальними дозволами.

Видами використання лісових ресурсів є: заготівля деревини в порядку рубок головного користування; заготівля другорядних лісових матеріалів (живиці, пнів, кори, деревної зелені, деревних соків); побічні лісові користування; використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних та освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт.

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

Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється в межах лісових ділянок, виділених для цієї мети, без надання земельних ділянок. Воно проводиться за спеціальним дозволом (лісорубний квиток, ордер, лісовий квиток).

Спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства. Спеціальний дозвіл на інші види спеціального використання лісових ресурсів видається власниками лісів або постійними лісокористувачами. На виділених лісових ділянках можуть використовуватися лише ті лісові ресурси і лише для цілей, що передбачені виданим спеціальним дозволом. Форми спеціальних дозволів і порядок їх видачі затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Заготівля деревини під час рубок головного користування є одним з найпоширеніших видів спеціального використання лісових ресурсів. Згідно з Правилами рубок головного користування в лісах України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року¹, рубки головного користування — це вирубка стиглих деревостоїв з метою заготівлі деревини.

Відповідно до Правил рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства, і інших рубок, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 1996 року², їх здійснення спрямоване на забезпечення охорони, оздоровлення, посилення захисних властивостей і підвищення продуктивності лісів, організацію території лісового

¹ ЗП України. — 1995. — № 10. — Ст. 225.

² Там само. — 1996. — № 12. — Ст. 336.

фонду, проведення інших лісогосподарських заходів, а також розчищення земельних ділянок лісового фонду, вкритих лісовою рослинністю у зв'язку з будівництвом гідровузлів, шляхів сполучення, добуванням корисних копалин, прокладкою комунікацій тощо.

Рубки, пов'язані з веденням лісового господарства, поділяються на рубки догляду за лісом та інші види рубок.

Головною метою рубок догляду за лісом є: поліпшення якісного складу лісів; збереження і посилення екологічних, естетичних та інших властивостей лісу; підвищення стійкості і продуктивності насаджень; створення умов для скорочення термінів вирощування технічно стиглої деревини.

До інших видів рубок належать: вибіркові і суцільні санітарні рубки; лісовідновлювальні рубки в деревостанах, які втрачають захисні, водозахисні та інші природні властивості; рубки, пов'язані з реконструкцією малоцінних дерев; прокладання кварталних просік і створення протипожежних розривів.

Порядок заготівлі деревини встановлюється Правилами відпуску деревини на пні в лісах України, затвердженими Кабінетом Міністрів України від 29 липня 1999 року.

Ще одним видом спеціального використання лісових ресурсів є заготівля другорядних лісових матеріалів (живиця, пні, луб, кора, деревна зелень, деревні соки).

Заготівля живиці здійснюється шляхом підсочки (надрізу на корі) стиглих деревостанів, які після закінчення строків підсочки плануються до рубки, а також пристигаючих деревостанів, які до строку закінчення рубки підлягатимуть рубці. Забороняється проведення рубок головного користування до закінчення строку підсочки в хвойних деревостанах, призначених для заготівлі живиці. Рубка таких деревостанів до їх підсочки, а також дострокове вилучення їх з підсочки можливе як виняток з дозволу Державного комітету лісового господарства України.

Згідно з Правилами заготівлі живиці в лісах України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1996 року¹, ділянки для заготівлі живиці визначаються за матеріалами лісовпорядкування та планів рубок головного користування.

Заготівля пнів, лубу, кори і деревної зелені проводиться для промислової переробки, розвитку лісових промислів і задоволення потреб населення. Порядок їх заготівлі урегульований постановою Кабінету

¹ ЗП України. – 1996. – № 7. – Ст. 209.

Міністрів України від 23 квітня 1996 року «Порядок заготівлі другого-рядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України».

Деревні пні заготовляються для одержання осмолу (сировини для смолоскипидарного виробництва) та дров. До початку робіт, пов'язаних із заготівлею пнів, лісокористувачі складають технологічні карти.

Луб заготовляється шляхом зняття кори з дерев, призначених для рубки у поточному році. Робота проводиться в період інтенсивного руху соків (квітень — травень).

Кора деревних порід заготовляється з метою одержання лікарської та технічної сировини (кора дуба, крушини, калини тощо), а також сировини для виробництва дьогтю (берест).

Серед видів права спеціального використання лісових ресурсів важливе місце займають побічні лісові користування. Відповідно до ст. 73 ЛК України до побічних лісових користувань належать: заготівля сіна, випасання худоби, розміщення пасік, заготівля дикорослих плодів, грибів, горіхів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету. Цей вид лісокористування є сезонним. Строки його початку і закінчення встановлюються органами виконавчої влади з питань лісового господарства.

Випасання худоби дозволяється на вкритих і не вкритих лісовою рослинністю землях лісогосподарського призначення, якщо це не завдає їм шкоди. На територіях об'єктів природно-заповідного фонду випасання худоби може здійснюватися лише за умови, що воно не суперечить їх цільовому призначенню. Законодавством, а в деяких випадках за рішенням місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування передбачаються обмеження випасу худоби в лісах.

Місця розміщення вуликів і пасік визначаються власниками або постійними користувачами земельних ділянок лісогосподарського призначення з урахуванням умов ведення лісового господарства та спеціального використання лісових ресурсів. Для розміщення вуликів і пасік виділяються ділянки переважно на узліссях, галявинах та інших не вкритих лісовою рослинністю землях. На таких ділянках дозволяється спорудження тимчасових (не капітальних) будівель без права вирубки дерев і чагарників, розчищення та розорювання земельних ділянок лісогосподарського призначення. Розміщення пасік у місцях масового відпочинку людей забороняється.

Для сінокосіння можуть використовуватися незаліснені зруби, галявини та інші не вкриті лісовою рослинністю землі, на яких не очікується природне лісовідновлення. В окремих випадках для заготівлі сіна можуть використовуватися міжряддя лісових культур і плантацій.

Заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збір лісової підстилки і заготівля очерету ведуться способами, які виключають виснаження їх ресурсів. Обсяги щорічної заготівлі продукції встановлюються постійними лісокористувачами на підставі матеріалів лісовпорядкування. Заготівля лісових продуктів для отримання харчової і лікарської сировини в лісах, де здійснювалися заходи щодо боротьби зі шкідниками і хворобами з використанням хімічних засобів, здійснюється з дотриманням відповідних санітарних норм і правил.

Збирання лісової підстилки допускається в окремих випадках у лісах на одній і тій же площі не частіше одного разу протягом 5 років. Заготівля очерету проводиться на земельних ділянках лісгосподарського призначення з урахуванням збереження сприятливих умов для життя диких тварин і птахів, а також дотримання інших вимог охорони навколишнього природного середовища.

Способи і терміни здійснення побічних лісових користувань визначаються постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 року «Про порядок заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України»¹.

Використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей здійснюється юридичними і фізичними особами за дозволами органів місцевого самоврядування за погодженням з постійними лісокористувачами. Цей вид користування здійснюється з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів з дотриманням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. У лісах, які використовуються для відпочинку, лісокористувачі повинні здійснювати роботи з їх благоустрою.

Для науково-дослідних робіт відповідним установам і організаціям виділяються спеціальні земельні ділянки лісгосподарського призначення. На цих ділянках може бути обмежено або повністю заборонено використання лісових ресурсів, якщо це суперечить меті науково-дослідних робіт.

¹ ЗП України. – 1996. – № 6. – Ст. 185.

§ 7. Підстави виникнення та припинення користування лісами

Відповідно до ст. 16 ЛК України (у редакції від 8 лютого 2006 року) розрізняється постійне та тимчасове користування лісами.

У постійне користування ліси на землях державної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим державним лісогосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам та організаціям, в яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи.

У постійне користування ліси на землях комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим комунальним підприємствам, установам і організаціям, в яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи.

У постійне користування ліси надаються на підставі рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища АРК, територіальними органами центральних органів виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища.

Документом, що засвідчує право постійного користування лісами, є державні акти на право постійного користування земельними ділянками.

У тимчасовому користуванні можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності.

Тимчасове користування лісами може бути довгостроковим (від 1 до 50 років) і короткостроковим (до 1 року).

Довгострокове тимчасове користування лісами є засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

Довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийня-

того в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органами виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства.

Довгострокове тимчасове користування лісами приватної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок шляхом укладання між власником лісів та тимчасовим лісокористувачем договору, який підлягає реєстрації в органах виконавчої влади з питань лісового господарства.

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

Тимчасові лісокористувачі не мають права передавати лісові ділянки в тимчасове користування іншим особам.

У ЛК України передбачені підстави припинення права лісокористування. Зокрема, право постійного користування лісами припиняється у випадках: припинення права користування земельною лісовою ділянкою у випадках і порядку, встановлених Земельним кодексом України; використання лісових ресурсів способами, які завдають шкоди навколишньому природному середовищу, не забезпечують збереження оздоровчих, захисних та інших корисних властивостей лісів, негативно впливають на їх стан і відтворення; використання лісових ділянок не за цільовим призначенням.

Право тимчасового користування лісами припиняється у випадках: добровільної відмови від використання лісових ресурсів; закінчення строку, на який було надано право використання лісових ресурсів; припинення діяльності лісокористувачів, яким було надано право використання лісових ресурсів; порушення правил і норм, умов спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; використання лісових ресурсів способами, які негативно впливають на стан і відтворення лісів, призводять до погіршення навколишнього природного середовища; порушення встановлених строків справляння збору за використання лісових ресурсів; використання лісових ділянок не за цільовим призначенням; невідшкодування в установленому порядку збитків, заподіяних

лісовому господарству внаслідок порушень лісового законодавства, та невиконання вимог щодо усунення виявлених недоліків.

Новим для права користування лісами в Україні є введення інституту лісових сервітутів. Відповідно до ст. 23 ЛК України лісовий сервітут — це право на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою.

Права власників лісів або лісокористувачів можуть бути обмежені на користь інших заінтересованих осіб на підставі закону, договорів, заповіту або за рішенням суду. Лісовий сервітут здійснюється способом, найменш обтяжливим для власника лісів або лісокористувача земельної лісової ділянки, щодо якої він встановлений.

Положення Цивільного та Земельного кодексів України застосовуються до лісових сервітутів у тій частині, що не суперечить вимогам ЛК України.

§ 8. Правові заходи щодо відтворення, охорони та захисту лісів

Для забезпечення підвищення продуктивності лісів, поліпшення їх корисних властивостей, задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах велике значення мають відтворення, охорона та захист лісів.

Відтворення лісів здійснюється з метою досягнення оптимальної лісистості шляхом створення в максимально короткі строки нових насаджень найбільш економічно та екологічно доцільними способами і технологіями; підвищення водозахисних, ґрунтозахисних, санітарно-гігієнічних, інших корисних властивостей лісів і захисних лісових насаджень; поліпшення якісного складу лісів, підвищення їх продуктивності і біологічної стійкості.

Відтворення лісів здійснюється шляхом їх відновлення і лісорозведення. Відновлення лісів — це посадка деревних насаджень на лісових ділянках, що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища тощо), а лісорозведення — це посадка деревних насаджень на призначених для створення лісів землях, не вкритих лісовою рослинністю, насамперед низькопродуктивних та непридатних для використання в сільському господарстві (яри, балки, піски), на землях сільськогосподарського призначення, виділених для створення полезахисних лісових смуг та інших захисних насаджень.

Порядок відтворення лісів здійснюється на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 16 січня 1996 року «Правила відновлення лісів і лісорозведення»¹.

Відновлення лісів здійснюється за розроблюваними державними органами лісового господарства спеціальними програмами і проектами. Підприємства, установи, організації, що здійснюють відновлення лісів і лісорозведення в зелених зонах міст, у смугах відводу залізниць, автомобільних доріг, каналів тощо, розробляють проектно-нормативні документи за погодженням з державними органами лісового господарства.

Лісорозведення повинне передбачати цільове вирощування:

- насаджень загального призначення для забезпечення народного господарства деревиною та іншими продуктами лісу;
- плантаційних лісових культур для одержання окремих сортиментів деревини в максимально короткі строки;
- водоохоронних насаджень на берегах річок, навколо озер, водоймищ, у зонах відводу каналів;
- ґрунтозахисних насаджень у ярах, балках, на крутосхилах, пісках, інших непридатних для сільськогосподарського використання землях, а також полезахисних лісових смуг;
- захисних лісових насаджень у смугах відводу залізниць, автомобільних доріг тощо;
- санітарно-гігієнічних та оздоровчих лісів у зелених зонах міст, селищ, промислових об'єктів та в місцях масового відпочинку і оздоровлення людей.

Лісове законодавство передбачає охорону лісів від незаконних дій громадян, підприємств, установ та організацій, а також біологічний захист лісів від шкідників і хвороб, інших шкідливих чинників, що впливають на санітарний стан лісових ресурсів.

Відповідно до ст. 86 ЛК України організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на їх збереження від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб.

Забезпечення охорони і захисту лісів покладається на центральні і місцеві органи виконавчої влади з питань лісового господарства, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, власників лісів і постійних лісокористувачів.

Для охорони лісів від пожеж лісове законодавство передбачає заходи, що повинні виконуватися органами місцевого самоврядування.

¹ ЗП України. – 1996. – № 6. – Ст. 185.

Зокрема, це щорічна організація розробки і здійснення лісокористувачами заходів протипожежної профілактики в лісах; залучення до гасіння лісових пожеж населення, протипожежної техніки і транспортних засобів підприємств, установ і організацій у встановленому порядку; забезпечення осіб, залучених до гасіння лісових пожеж, харчуванням і медичним обслуговуванням; сприяння будівництву об'єктів протипожежного призначення, роботі повітряних суден авіаохорони; організація через засоби масової інформації пропаганди правил протипожежної безпеки, висвітлення проблем охорони лісів; забезпечення координації заходів, спрямованих на охорону лісів від пожеж.

Великого значення для охорони лісів набуває ведення Зеленої книги України. Відповідно до Положення про Зелену книгу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року, вона є офіційним державним документом, в якому зведено відомості про сучасний стан рідкісних, таких що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань України, що відіграють важливу роль як складова частина біологічного різноманіття і потребують особливої охорони.

Охорона природних рослинних угруповань, які підлягають занесенню до Зеленої книги України, забезпечується шляхом:

- встановлення їх особливого правового статусу;
- створення на місцевостях, де існують угруповання, природно-заповідних об'єктів або оголошення їх природно-заповідними територіями;
- врахування спеціальних вимог у процесі охорони цих угруповань у разі вилучення і надання земельних ділянок, розроблення проектної документації і проведення екологічної експертизи;
- встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності за знищення чи пошкодження природних рослинних угруповань та місць їх зростання;
- ратифікації міжнародних конвенцій та угод з питань охорони навколишнього природного середовища;
- проведення виховної роботи серед населення;
- проведення моніторингу за станом змін рослинних угруповань та необхідних досліджень з метою розробки наукових основ їх охорони, відтворення і використання.

Охорону і захист лісів в Україні здійснюють:

- державна лісова охорона, що діє у складі центрального і територіального органів виконавчої влади з питань лісового господарства (державна лісова охорона);

– лісова охорона інших постійних лісокористувачів і власників лісів (ст. 89 ЛК України).

Основними завданнями державної лісової охорони є: здійснення державного контролю за додержанням лісового законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, захист від шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного й іншого шкідливого впливу.

§ 9. Юридична відповідальність за порушення лісового законодавства

Під порушенням лісового законодавства слід розуміти протиправну дію або бездіяльність, яка завдає шкоди лісам або земельним лісовим ділянкам або не завдає такої шкоди, але спрямована проти встановленого порядку користування лісами або земельними лісовими ділянками і передбачає юридичну відповідальність винної в цьому особи.

Перелік порушень лісового законодавства міститься в ст. 105 ЛК України. Це такі порушення: незаконне вирубування і пошкодження дерев і чагарників; знищення або пошкодження лісу внаслідок підпалу або недбалого поводження з вогнем, порушення інших вимог пожежної безпеки в лісах; знищення або пошкодження лісу внаслідок його забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побутовими відходами, стічними водами, іншими шкідливими речовинами, підтоплення, осушення та інші види шкідливого впливу; порушення строків лісовідновлення та інших вимог щодо ведення лісового господарства, встановлених законодавством у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; порушення правил зберігання, транспортування та застосування засобів захисту лісів, стимуляторів росту, мінеральних добрив та інших препаратів; знищення або пошкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових плантаціях, а також природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу; засмічення лісів побутовими і промисловими відходами; самовільна заготівля сіна і випасання худоби на земельних лісових ділянках; порушення правил заготівлі лісової підстилки, дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід тощо; заготівля лісових ресурсів способами, які негативно впливають на стан і відтворення лісів; порушення порядку використання лісосічного фонду, заготівля і вивезення деревини,

заготівля інших лісових ресурсів; невнесення плати за використання лісових ресурсів у встановлені строки та деякі інші.

Порушення лісового законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність. Притягнення до юридичної відповідальності здійснюється в порядку і на підставі, передбачених відповідно трудовим, адміністративним, цивільним або кримінальним законодавством.

Порушення лісового законодавства завжди поєднане із заподіянням шкоди лісовим екосистемам. Тому лісове законодавство передбачає, що підприємства, установи, організації і громадяни зобов'язані відшкодовувати шкоду, заподіяну лісу в результаті порушення лісового законодавства, у розмірах і порядку, визначених законодавством України (ст. 107 ЛК України).

Шкода, заподіяна порушенням лісового законодавства, підлягає відшкодуванню незалежно від притягнення винних осіб до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Цивільно-правова відповідальність за порушення лісового законодавства передбачена постановами Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1996 року «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству» та від 29 липня 1999 року «Правила відпуску деревини на пні в лісах України».

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1996 року затверджені такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству підприємствами, установами, організаціями та громадянами за: пошкодження дерев і чагарників до ступеня неприпинення росту; знищення або пошкодження лісових культур, насаджень і молодняку природного походження та самосіву на землях, призначених для лісовідновлення та лісорозведення; знищення або пошкодження сіянців і саджанців у лісових насадженнях та на плантаціях; самовільне сінокосіння, випасання худоби; знищення і пошкодження лісогосподарських та відмежувальних знаків; знищення або пошкодження мурашників; пошкодження сіножатей та пасовищних угідь; знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів; незаконна рубка і пошкодження дерев і чагарників до ступеня припинення росту; самовільна заготівля (збирання) недеревних рослинних ресурсів у порядку спеціального використання, а також загального використання на ділянках, де це заборонено чи допускається тільки за спеціальним дозволом.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 року встановлені розміри майнових стягнень за порушення Правил відпус-

ку деревини на пні. Зокрема, за порушення відповідних правил встановлюються майнові стягнення: за знищення лісових культур, підросту і молодняка через недодержання лісокористувачем встановленого порядку використання лісових ресурсів; за рубку дерев на не призначених для цього ділянках, за рубку без лісорубного квитка (ордера) або не в такій кількості і не тих дерев, що зазначені в матеріалах відведення, а також за пошкодження цих дерев до ступеня припинення росту; за рубку буреломних, вітровальних, сухостійних дерев без лісорубного квитка (ордера); за пошкодження дерев до ступеня неприпинення росту; за заготівлю деревини на лісосіках, переданих лісокористувачам за актами, до одержання лісорубних квитків (ордерів) або за наявності лісорубного квитка (ордера) після закінчення встановленого строку заготівлі, а також заготівлю деревини в заборонений період; за несвоєчасне подальше оформлення лісорубних квитків на рубку дерев; за залишення недорубів; за пошкодження, знищення межових, квартальних, ділянкових стовпів та інших натуральних знаків тощо.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни або посадові особи у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Законодавством передбачений особливий порядок встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення — це наявність протоколу про вчинення адміністративного проступку.

Адміністративна відповідальність передбачена за такі порушення лісового законодавства: незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63); порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці (ст. 64); незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка (ст. 65); знищення або пошкодження полезахисних лісових насаджень (ст. 65¹); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); здійснення лісових користувань не відповідно до мети або вимог, передбачених у лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67); порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спільої деревини (ст. 68); пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст. 69); самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст. 70); введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси (ст. 71); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами (ст. 72); засмічування лісів від-

ходами (ст. 73); знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях лісогосподарського призначення (ст. 74); знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст. 75); знищення корисної для лісу фауни (ст. 76); порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77).

Кримінальна відповідальність за порушення лісового законодавства передбачена за такі злочини: знищення або пошкодження лісових масивів (ст. 245 КК України); незаконна порубка лісу (ст. 246 КК України); порушення законодавства про захист рослин (ст. 247 КК України) і умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252 КК України).

Дисциплінарна відповідальність є одним із засобів впливу на осіб, для яких діяльність по охороні, захисту, відновленню лісів і лісорозведенню є посадовим обов'язком. Види дисциплінарних стягнень встановлені в ст. 148 Кодексу законів про працю України.

Контрольні питання

1. Що слід розуміти під правом лісокористування?
2. Що необхідно розуміти під лісовим сервітутом?
3. Яка загальна характеристика використання лісових ресурсів?
4. Які види спеціального використання лісових ресурсів встановлені в законодавстві?
5. Які особливості характеризують правове регулювання заготівлі деревини?
6. Які особливості характеризують правове регулювання заготівлі другорядних лісових матеріалів?
7. Які особливості характеризують правове регулювання побічних лісових користувань?
8. Які підстави припинення права використання лісових ресурсів?
9. Що необхідно розуміти під правовими заходами щодо відтворення лісів?
10. Яка організація правового забезпечення охорони і захисту лісів передбачена в законодавстві?
11. Що слід розуміти під юридичною відповідальністю за порушення лісового законодавства?

Розділ XIII

Правове регулювання охорони, відтворення і використання тваринного світу

§ 1. Тваринний світ як об'єкт правової охорони, відтворення і використання

Тваринний світ є невід'ємним компонентом навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової і лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей.

Правовою основою, на якій ґрунтуються охорона, використання і відтворення тваринного світу, є закони України від 13 грудня 2001 року «Про тваринний світ»¹, від 16 травня 1995 року «Про виключну (морську) економічну зону України»², від 22 лютого 2000 року «Про мисливське господарство і полювання»³, від 6 лютого 2003 року «Про

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 2. – Ст. 47.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152; 1996. – № 15. – Ст. 70; 1997. – № 6. – Ст. – 49 (у ред. від 1 серпня 2008 року).

³ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 12. – Ст. 442 (у ред. від 14 травня 2004 року).

рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них»¹, інші нормативні акти України, а також міжнародні угоди. Завдання законодавства про тваринний світ України полягає в регулюванні відносин у галузі охорони, раціонального використання і відтворення об'єктів тваринного світу, збереження та поліпшення середовища його перебування, забезпечення умов сталого існування їх видової і популяційної різноманітності.

Об'єктам тваринного світу притаманні певні юридичні ознаки, які дозволяють відрізняти їх від інших об'єктів власності чи користування. До представників тваринного світу, що охороняються наведеними законами, належать лише дикі тварини. Відносини в галузі охорони і використання сільськогосподарських, домашніх та інших тварин для господарських, наукових, естетичних цілей регулюються не екологічним, а цивільним, аграрним чи іншим законодавством України. Так само у сферу дії згаданих законів не входять охорона і використання залишків викопних тварин.

Об'єктами користування можуть бути як безпосередньо хордові (хребетні та безхребетні) тварини в усій їх біологічній різноманітності на всіх стадіях розвитку, так і їх частини (роги, шкіра тощо), а також продукти життєдіяльності диких тварин (мед, віск, пух тощо.). Житла і споруди тварин, а також території, що є середовищем їх перебування та шляхами міграції, підлягають охороні.

Об'єкти тваринного світу надзвичайно пластичні. Вони можуть перебувати на суші, у воді, ґрунті та повітрі незалежно від адміністративно-територіального поділу та державних кордонів. На території України нині відомо близько 45 тис. видів тварин, певна частина яких мігрує². Тому тварини можуть постійно чи тимчасово населяти територію країни або належати до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Дикі тварини можуть знаходитись у стані природної волі, у неволі чи напіввільних умовах. Така ознака досить суттєва при визначенні суб'єкта права розпорядження тваринним світом та законності набуття тварин у власність чи користування. Тваринний світ, що перебуває у стані природної волі, належить до природних ресурсів загальнодержавного значення. Відповідно дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу, вилучені зі стану природної волі, розведені (отримані) у не-

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 10. – Ст. 430 (у ред. від 5 лютого 2004 року).

² Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

волі чи напіввільних умовах або набуті іншим дозволеним законодавством шляхом, можуть перебувати у приватній власності юридичних чи фізичних осіб. У цьому випадку власники тварин можуть самі здійснювати їх використання, а також передавати відповідне право іншим суб'єктам на свій розсуд. З метою безпеки населення і в інтересах охорони тваринного світу законодавством України може бути встановлений перелік видів тварин, які можуть перебувати у недержавній власності, та форма документів на підтвердження законності їх придбання чи утримання.

§ 2. Суб'єкти, види і підстави права використання та охорони тваринного світу

Враховуючи можливість існування декількох суб'єктів права власності на тваринний світ, законодавство встановлює, що використання об'єктів тваринного світу може здійснюватись як на праві його власності, так і на праві користування ним.

Власниками або користувачами дикого тваринного світу (тобто суб'єктами права використання його об'єктів) у першу чергу є юридичні особи всіх форм власності та підпорядкування (державні мисливські господарства, господарства громадських мисливських товариств або їх колективи, фауністичні приватні підприємства, рибогосподарські об'єднання, наукові та навчальні установи тощо). Означені суб'єкти повинні користуватися тваринним світом згідно з цілями і завданнями їх статутної діяльності. Використання тваринного світу в порядку ведення мисливського і рибного господарства здійснюється з наданням підприємствам, установам, організаціям права користування середовищем перебування тварин — мисливськими угіддями та рибогосподарськими водоймами.

Фізичні особи (громадяни України, а в передбачених законодавством випадках — особи без громадянства і іноземці), які на законних підставах використовують тваринний світ, повинні перш за все бути правосуб'єктними, тобто мати право- і дієздатність на здійснення такого виду природокористування.

Тваринний світ різноманітний, тому різняться і види його використання. Кожен з користувачів здійснює певний вид користування за-

лежно від цілей та характеру своєї діяльності та інших конкретних обставин.

Чинним законодавством встановлено такі види використання об'єктів тваринного світу:

- мисливство;
- рибальство, включаючи добування водних безхребетних тварин;
- використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях;
- використання корисних властивостей життєдіяльності тварин — природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо;
- використання диких тварин з метою одержання продуктів їх життєдіяльності;
- добування (придбання) диких тварин з метою утримання і розведення у неволі чи напіввільних умовах.

Найбільш поширеними видами користування тваринним світом є мисливство та рибальство, що обумовлює детальнішу правову регламентацію здійснення цих видів діяльності порівняно з іншими видами.

Залежно від ступеня і засобів правового регулювання здійснення наведених видів використання тваринного світу можливе на підставі права загального і спеціального використання його об'єктів.

Загальне використання тваринного світу здійснюється громадянами без вилучення тварин з природного середовища (за винятком любительського і спортивного рибальства у водоймах загального користування). Воно провадиться безоплатно для задоволення життєво необхідних потреб — естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо. Засоби здійснення такого користування можуть бути досить різноманітними. Так, дозволяється спостерігати за тваринами, фотографувати, мітити їх; використовувати корисні властивості життєдіяльності тварин (наприклад, запилювачів рослин) та продукти їх життєдіяльності — мед і віск диких бджіл і т. ін. Наведені дії не повинні спричиняти шкоди тваринам і місцям їх перебування та порушувати права інших користувачів. Тому під час загального використання тваринного світу забороняється знищення тварин, руйнування їх жител та біотехнічних споруд, порушення середовища перебування тварин і погіршення умов їх розмноження. При дотриманні таких умов громадянам гарантується здійснення права загального використання тваринного світу.

До спеціального використання належать усі інші види користування тваринним світом (за винятком безоплатного любительського і спортивного рибальства у водоймах загального користування), що здійснюються з вилученням (добуванням, збиранням) тварин із природного середовища. Право спеціального використання тваринного світу здійснюється лише за спеціальними дозволами. Вони являють собою офіційні документи, які посвідчують право юридичних чи фізичних осіб на здійснення цього виду природокористування.

Дозволи видаються на підставі затверджених належним чином лімітів граничного використання тварин, тобто науково обґрунтованих обсягів можливого вилучення диких тварин з природного середовища. Умови та порядок затвердження лімітів і одержання відповідних дозволів визначаються постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року із наступними змінами «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення»¹. Згідно з наведеним нормативним актом щорічно за поданням відповідних державних органів галузевого управління природокористуванням Мінприроди затверджує ліміти використання:

- рибних запасів та інших об'єктів водного промислу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, — на підставі подання Держрибгоспу України;
- ліцензійних та цінних хутрових тварин мисливських видів — за поданням Державного комітету лісового господарства;
- використання немисливських тварин по кожному їх виду — за зверненнями обласних управлінь екології і природних ресурсів;
- тварин і рослин, що занесені до Червоної книги України, — за зверненнями зацікавлених, як правило, наукових установ.

Затверджені ліміти використання об'єктів тваринного світу доводяться до відома Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій та природокористувачів для видачі і отримання відповідних дозволів.

Дозвіл на спеціальне використання тваринного світу — це офіційний документ, що засвідчує право особи на використання конкретних видів (виду) тварин у лімітних межах. Отримання дозволу — це основний, але не єдиний юридичний факт, на підставі якого виникає відповідне право. Таких фактів, як правило, декілька і вони утворю-

¹ ЗП України. — 1992. — № 9. — Ст. 217; 1994. — № 8. — Ст. 209.

ють складну юридичну сукупність, яку практично неможливо уніфікувати щодо права користування тваринним світом у всіх його різновидах. Тому внаслідок різноманітності і несхожості видів, умов та підстав спеціального використання тваринного світу вважається доцільним конкретні підстави і порядок виникнення такого права розглянути при характеристиці особливостей окремих видів користування тваринним світом.

Користувачі об'єктами тваринного світу, крім загальних прав і обов'язків, властивих усім природокористувачам, мають певні спеціальні права і обов'язки, які обумовлені конкретним видом відповідного права. Так, користувачі можуть: в установленому порядку здійснювати спеціальне використання об'єктів тваринного світу; мати право власності на добуті в законному порядку об'єкти тваринного світу і доходи від їх реалізації; оскаржувати рішення державних органів і посадових осіб, що порушують їх законні права і інтереси; вимагати усунення перешкод у здійсненні своїх прав, відшкодування заподіяних збитків та ін.

Права користувачів стосовно використання об'єктів тваринного світу можуть бути обмежені в передбачених законодавством випадках у суспільних інтересах, інтересах інших природокористувачів або якщо того вимагає необхідність охорони тваринного світу.

Користувачі зобов'язані: дотримуватися встановлених правил, норм, лімітів і строків щодо об'єкта користування; використовувати тваринний світ способами, що забезпечують стале користування і збереження біологічного різноманіття тварин; своєчасно вносити збір за спеціальне використання тваринного світу; сприяти діяльності органів державного екологічного контролю.

Окрім наведених, користувачі можуть мати й інші, більш специфічні обов'язки, що обумовлені конкретним видом використання тваринного світу.

Право спеціального використання може бути припинено на умовах і підставах, передбачених законодавством, у разі: припинення діяльності юридичної особи або смерті громадянина; закінчення строку, на який було видано дозвіл на використання; коли минула потреба у користуванні або є добровільна відмова від нього; систематичного невиконання користувачем встановлених правил, норм та інших вимог щодо охорони, використання і відтворення об'єктів тваринного світу.

При суттєвих змінах у користуванні раніше виданий дозвіл скасовується, а новий видається в установленому порядку. Припинення

права користування об'єктами тваринного світу здійснюється шляхом скасування, тобто визнання нечинним спеціального дозволу.

§ 3. Правове регулювання полювання і мисливського господарства

Мисливство — один з основних видів спеціального використання тваринного світу, який задовольняє матеріальні, рекреаційні та інші потреби громадян і суспільства. Правова регламентація відповідних суспільних відносин ґрунтується на Законі України від 22 лютого 2000 року «Про мисливське господарство і полювання», відповідних постановках Кабінету Міністрів, нормативних актах Міністерства охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди) та Державного комітету лісового господарства (Держкомлісгоспу) України. Держкомлісгосп законодавчо визначений спеціально уповноваженим державним органом у галузі ведення мисливського господарства.

Мисливством вважається добування диких звірів і птахів, які віднесені до об'єктів полювання і перебувають у стані природної волі чи напіввільних умовах у межах мисливських угідь. Мисливські угіддя — це ділянки земної поверхні (території і акваторії), які є середовищем перебування диких тварин і де можливе їх добування. Особливість мисливських угідь як правової категорії полягає в тому, що вони не утворюють самостійного природного об'єкта, як земля, надра, води, ліси. Мисливські угіддя відбивають лише особливі функціональні властивості природних об'єктів — бути середовищем перебування диких тварин. Якщо на певних площах перебувають звірі і птахи, але встановлюється постійна заборона на їх добування, то це виключає відповідно ці площі зі складу мисливських угідь, оскільки не досягається основна мета ведення мисливського господарства — одержання певних матеріальних цінностей, продукції мисливського господарства. Тому не вважаються мисливськими угіддями території і акваторії, функціональне призначення яких несумісне з таким видом спеціального використання тваринного світу, як мисливство. До них належать:

— території населених пунктів (сіл, селищ, міст) і зони навколо них. Забороняється полювання на відстані ближче 200 метрів від будівель населеного пункту та окремо розташованих будівель, де можливе перебування людей;

– території та об'єкти природно-заповідного фонду України (природні та біосферні заповідники, національні природні і регіональні ландшафтні парки, заповідні урочища, загальнозоологічні та орнітологічні заказники). На означених територіях та в їх охоронних зонах мисливські тварини можуть добуватися лише в порядку, визначеному законодавством та відповідно до положень про ці території;

– рекреаційні території (курорти та округи їх санітарної охорони, місця організованого масового відпочинку населення і туризму).

З метою охорони тваринного світу і його відтворення місцеві державні адміністрації чи мисливські господарства можуть тимчасово обмежувати чи припиняти здійснення мисливства на певній площі угідь. Однак, зважаючи на тимчасовість заборони полювання, такі угіддя не втрачають статусу мисливських.

В Україні налічується близько 50 млн га мисливських угідь. Основною організаційно-правовою формою їх використання є надання угідь у платне користування мисливським товариствам та господарствам, юридичним особам, статутною правоздатністю яких передбачено ведення мисливського господарства. Переважне право на користування угіддями мають власники і постійні користувачі земельними ділянками (при додержанні вищенаведеної умови), а також попередні користувачі мисливських угідь.

Угіддя надаються обласними радами за поданням органів управління лісовим і мисливським господарством, погодженим з відповідними органами, на строк не менше 15 років. Надання угідь оформлюється шляхом укладання між користувачем і місцевими органами лісового господарства договору, який повинен відповідати його Типовій формі, затвердженій Держкомлісгоспом 12 грудня 1996 року. У договорі визначаються межі закріплених угідь, строки користування ними, перелік обов'язкових заходів, спрямованих на раціональне використання і охорону мисливського фонду тварин, права і обов'язки сторін, їх відповідальність.

Об'єктом полювання виступає державний мисливський фонд, тобто дикі звірі і птахи, що перебувають у мисливських угіддях у стані природної волі чи напіввільних умовах. Згідно з національним законодавством тваринний світ становить самостійний природний об'єкт і не є елементом середовища його перебування, як вважається у деяких країнах. Тому не має правового значення, у чийій власності чи користуванні знаходиться територія або акваторія,

на якій перебувають тварини. Власники або користувачі земельними, лісовими ділянками чи водними площами повинні одержувати право на спеціальне використання об'єктів тваринного світу на загальних підставах.

Полюванням вважаються безпосередні дії мисливця, спрямовані на добування диких звірів і птахів, які віднесені до державного мисливського фонду і перебувають у мисливських угіддях. До дій, що створюють процес добування тварин, належать їх відшукування (вистежування, виявлення), переслідування або підманювання і власне добування (відстріл, відлов). До полювання прирівнюється перебування осіб у мисливських угіддях із мисливськими собаками, стрілецькою зброєю та іншими знаряддями добування тварин або з добутою мисливською продукцією.

Право полювання в мисливських угіддях мають громадяни України¹, які досягли 18-річного віку і отримали відповідні документи, що посвідчують це право.

Право на полювання посвідчують такі документи, наявність яких для мисливця є обов'язковою:

- посвідчення мисливця, яке видається органами Держкомлісгоспу України після перевірки у громадянина необхідного мінімуму знань з мисливської справи;
- щорічна контрольна картка обліку добутої дичини та порушень правил полювання (ці документи видаються після сплати в установленому порядку і розмірі державного мита та відповідного збору за їх видачу);
- при наявності вогнепальної мисливської зброї — дозвіл органів внутрішніх справ на право користування нею;
- при використанні мисливських собак, ловчих звірів і птахів — відповідний паспорт на них;
- для мисливців — членів громадських мисливських організацій (Українського товариства мисливців і рибалок, Товариства мисливців і рибалок Збройних Сил України, Товариства «Динамо») — членські квитки;
- спеціальний дозвіл на добування мисливських тварин. Форми таких дозволів та органи, які їх видають, суттєво відрізняються за-

¹ Іноземці користуються правом полювання на території України. Порядок і умови здійснення мисливських турів, розмір плати за них визначаються договорами між ними і користувачами мисливських угідь на підставі положень, встановлених Держкомлісгоспом України.

лежно від того, до якої категорії мисливського фонду віднесені ті чи інші дикі звірі та птахи.

За схожістю правового режиму охорони і використання об'єктів державного мисливського фонду можна виділити кілька таких категорій.

1. Звірі та птахи, віднесені до мисливських видів, але добування яких за загальним правилом забороняється. Це в першу чергу тварини, що занесені до Червоної книги України, або ті, що знаходяться у межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також малопоширені й цінні звірі — видра, борсук та ін. Добування їх здійснюється у виняткових випадках для наукових і селекційних цілей за спеціальними дозволами Мінприроди України.

2. Парнокопитні тварини (лосі, олені, лані, кабани, муфлони, козулі), використання яких здійснюється за особливим ліцензійним порядком їх добування на підставі лімітів, затверджених Мінприроди для кожної області. Обласні органи лісового господарства розподіляють ліцензії серед користувачів мисливських угідь згідно з їх планами добування, на підставі яких і затверджувалися ліміти. Користувачі, у свою чергу, надають ліцензії одному або декільком мисливцям за плату, розмір якої визначається Держкомлісгоспом України.

Ліцензія — це іменний офіційний документ, який засвідчує право мисливця на добування однієї особи тварини і де зазначається період її дії (як правило, світовий день), місце і спосіб полювання. Після полювання ліцензія повертається органу, який її видав. Якщо звіра не було добуто або полювання не проводилось не з вини користувача угіддями, ліцензія втрачає чинність і її вартість не відшкодовується¹.

3. Полювання на найбільш цінні види хутрових звірів (бобра, бабака, білку, куницю, норку та ін.) також проводиться за індивідуальними дозволами-ліцензіями, що видаються обласними органами лісового господарства.

Полювання на менш цінних хутрових звірів (єнотоподібного собаку, лисицю, зайця-русака та ін.) здійснюється на підставі дозволу користувача мисливських угідь, документальною формою якого є відстрільна картка.

4. Добування пернатої дичини (дикі качки, гуси, кулики, фазани, перепела та ін.) здійснюється за дозволом користувача мисливських

¹ Положення про порядок поводження із зброєю, видачі ліцензій на добування мисливських тварин та проведення полювань, затверджене наказом Держкомлісгоспу України від 2 квітня 2007 року // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 31. — Ст. 1254.

угідь з отриманням відстрільної картки, як і в попередньому випадку, але іншого змісту. З метою зменшення втрат дичини дозволи видаються переважно мисливцям, що мають собак мисливських порід.

5. Шкідливі звірі і птахи (вовки, лисиці, сірі ворони, сороки, зди-чавілі собаки і коти та ін.) спричиняють значну шкоду мисливському господарству. Тому мисливцям дозволяється їх винищувати під час полювання на інших мисливських тварин, а в недозволеній для полювання час або в заборонених місцях відстріл і відлов вовків та лисиць здійснюється мисливцями за дозволом обласних органів лісового господарства.

З метою раціонального використання, охорони і забезпечення відтворення ресурсів мисливського господарства законодавством встановлюється ряд обмежень і заборон щодо часу, засобів полювання, кількості добутої продукції тощо. Так, полювання на мисливських звірів і птахів має вестися переважно восени і взимку в граничні строки, визначені Законом України «Про мисливське господарство і полювання». Щорічно Держкомлісгосп України за погодженням з Мін-природи визначає початок і закінчення мисливського сезону по областях і категоріях мисливського фонду залежно від кліматичних умов року і наявності дичини. Полювання протягом мисливського сезону може проводитись в усі дні тижня, у певних випадках — тільки в суботу та неділю.

Держкомлісгоспом України і обласними органами лісового господарства встановлюються норми відстрілу звірів і птахів на одного мисливця за день полювання. Мисливець, який здобув звіра чи птаха, зобов'язаний на місці добування внести в контрольну картку добутої дичини відповідну відмітку, відсутність якої означає грубе порушення ним правил полювання.

Законодавство забороняє застосування загальнонебезпечних або винищувальних знарядь і засобів полювання, наприклад, вибухівки, немисливської вогнепальної зброї, використання автотранспортних засобів, отрути, пасток тощо.

Полювання без належних мисливських документів, у заборонених місцях, у неналежний час, забороненими засобами і знаряддями та порушення інших встановлених правил добування мисливських звірів і птахів кваліфікується як незаконне полювання (браконьєрство), яке тягне за собою юридичну відповідальність винних осіб.

§ 4. Правове регулювання рибальства і рибного господарства

Рибальство — один з основних видів користування об'єктами тваринного світу, метою якого є одержання різноманітних видів харчової, кормової, технічної та медичної продукції для задоволення потреб населення і народного господарства. Правова регламентація відповідних суспільних відносин ґрунтується на Законі України від 13 грудня 2001 року «Про тваринний світ», законодавстві про виключну (морську) економічну зону України, постановах Кабінету Міністрів України, зокрема від 28 вересня 1996 року «Про затвердження Тимчасового порядку ведення рибного господарства і здійснення рибальства»¹, нормативних актах Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Державного комітету рибного господарства України. Останній законодавчо визнаний спеціально уповноваженим державним органом у галузі ведення рибного господарства і здійснення рибальства.

У сучасному розумінні рибальством охоплюється процес вилучення (вилову, добування, збирання) не тільки риб, а всіх водних живих ресурсів, тобто організмів, життя яких неможливе без перебування (знаходження) у воді. До водних живих ресурсів (біоресурсів) належать: риби на всіх стадіях розвитку; морські ссавці; водні безхребетні; ракоподібні; інші водні тварини; водорості.

Ведення рибного господарства здійснюється у рибогосподарських водних об'єктах, до яких належать канали, водосховища, озера, ріки, моря, включаючи води континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України та інших держав. Водний кодекс України передбачає можливість обмеження прав водокористувачів в інтересах рибного господарства та водного промислу на тих водних об'єктах держави, які використовуються для промислового добування риби або мають значення для відтворення її запасів (ст. 68).

Використання водних живих ресурсів можливе на праві загального та спеціального користування.

Спеціальним використанням ресурсів рибного господарства вважаються всі види користування водними біоресурсами (за винятком любительського і спортивного рибальства у водоймах загального користування), що здійснюються з їх вилученням (виловом, добуванням, збиранням) із природного середовища. Це, зокрема, промислове добування, науково-промислові чи науково-дослідні, контрольні лови.

¹ ЗП України. — 1996. — № 18. — Ст. 516.

Підстави, порядок і умови виникнення, здійснення і припинення таких видів користування визначено, крім вищенаведеної Постанови Кабінету Міністрів України, Інструкцією про порядок спеціального використання водних живих ресурсів, затвердженою Мінекоресурсів і Держкомрибгоспом 10 лютого 2000 року¹.

Промислове добування ресурсів здійснюється на основі відповідних Правил промислового рибальства, затверджених Держрибгоспом для басейнів Чорного і Азовського морів, а також для рибогосподарських водних об'єктів України, а також Режимів рибальства до зазначених Правил, які встановлюються щорічно². Наведені нормативні акти обумовлюють досить жорстку правову регламентацію дій користувачів водних живих ресурсів.

Спеціальне використання водних живих ресурсів здійснюється за плату в межах затверджених у встановленому порядку лімітів (виділених квот). На їх підставі державним органом рибоохорони, в зоні діяльності якого буде здійснюватись промисловий лов, видається дозвіл, у якому зазначаються найменування користувача, назва і реєстрація судна, обсяг квоти, мета і знаряддя лову.

При промисловому добуванні водних живих ресурсів, крім дозволу, користувачі повинні мати:

- у виключній (морській) економічній зоні України та за її межами — рибальський квиток, який видається на судно;
- у рибогосподарських водних об'єктах України рибалки повинні мати посвідчення, а посадові особи, відповідальні за вилучення ресурсів, — промислові квитки і талони встановленого зразка.

За відсутності таких юридичних документів рибальство вважається незаконним і передбачає відповідні види юридичної відповідальності винних осіб.

Любительське (спортивне) рибальство здійснюється громадянами України, іноземцями, особами без громадянства переважно як загальне користування об'єктами тваринного світу. Воно полягає у безоплатному вилові риби, добуванні водних безхребетних і збиранні водних рослин з метою особистого споживання у спеціально визначених для цього рибогосподарських водоймах за винятком тих, що розташовані у межах об'єктів природно-заповідного фонду, риборозплідних господарств, питних і технічних водойм.

На відміну від мисливства надання громадянам права любительського рибальства не потребує здійснення таких юридичних фактів,

¹ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 10. – Ст. 389.

² Там само. – 1999. – № 21. – Ст. 982.

як обов'язкове отримання відповідного посвідчення, реєстрація знарядь лову, сплата мита тощо. Але законодавство про тваринний світ встановлює певні правові засади забезпечення правомірної поведінки рибалок-любителів. Кабінетом Міністрів України постановою від 18 липня 1998 року затверджений Порядок здійснення любительського і спортивного рибальства¹. Подальші вимоги щодо здійснення любительського (спортивного) рибальства в частині дозволених знарядь, способів і норм лову, заборонених місць і часу встановлюються Правилами, що затверджені наказом Держрибгоспу від 15 лютого 1999 року за басейно-територіальним принципом².

Правила встановлюють ряд суттєвих обмежень і заборон. Так, громадянам під час здійснення любительського (спортивного) рибальства заборонено добувати будь-яких морських звірів. Цінні види риб можна добувати тільки в порядку спеціального користування водними живими ресурсами і в певних водоймах. Крім цього, Правила також визначають: заборонені для рибальства місця (у каналах, біля гребель, на промислових ділянках); заборонені для добування цінні види риб (осетер, білуга, кефаль, форель та ін.); загальнонебезпечні і винищувальні засоби і знаряддя лову (вибухові та отруйні речовини, електроприлади, сітки тощо); дозвалені знаряддя лову, до яких за загальним правилом віднесені вудки і спінінги; граничну кількість добутої рибної продукції; пільги членам громадських товариств рибалок.

Громадяни, що здійснюють любительський (спортивний) лов рибних ресурсів, зобов'язані дотримуватись наведених правил і встановленого на конкретному водоймі режиму рибальства. Особи, винні в їх порушенні, несуть відповідальність в установленому законодавством порядку.

§ 5. Правове регулювання інших видів спеціального використання тваринного світу

Крім основних, традиційних видів права користування тваринним світом — мисливства і рибальства — законодавство передбачає можливість здійснення інших видів використання фауни, які вперше опи-

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 29. — Ст. 1099.

² Там само. — 1999. — № 19. — Ст. 372.

нились у правовому полі з прийняттям Закону УССР від 27 листопада 1981 року «Про охорону і використання тваринного світу»¹, але в подальшому не отримали законодавчого розвитку. Це стосується використання тварин в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях, з метою одержання продуктів їх життєдіяльності, утримання їх для розведення у неволі чи напіввільних умовах, а також заходів, спрямованих на регулювання чисельності окремих видів тварин, їх переселення чи акліматизацію.

Міністерством екології і природних ресурсів України наказом від 26 травня 1999 року затверджені Правила видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення². Дія Правил спрямована на правове забезпечення можливості здійснення вищенаведених видів спеціального використання тварин і заходів, що впливають на їх стан. Вона не поширюється на використання водних живих ресурсів в означених цілях, оскільки Тимчасовий порядок ведення рибного господарства і здійснення рибальства передбачив випадки використання ресурсів для наукових, освітніх, акліматизаційних та інших цілей.

Мінприроди на підставі попередньо затверджених лімітів видаються дозволи на спеціальне використання: немисливських тварин — з будь-якою метою; мисливських птахів та хутрових звірів з науковою, культурно-освітньою, виховною, естетичною метою; відлов усіх видів тварин з метою їх переселення у нові місця перебування; для збирання продуктів життєдіяльності тварин та їх частин; з метою регулювання чисельності диких тварин (крім хижаків мисливського фонду).

§ 6. Правова охорона тваринного світу. Червона книга України

Тваринний світ становить один з найбільш вразливих об'єктів природи, бо впливати на його стан можна як безпосередньо (на самих тварин), так і через вплив на середовище його перебування. Тому ст. 37 Закону «Про тваринний світ» містить перелік правових, організаційних, матеріально-технічних та інших заходів, спрямованих на

¹ Свод законов Украинской ССР. — К., 1988. — Т. 4. — С. 389.

² Офіц. вісн. України. — 1999. — № 37. — Ст. 1878.

відтворення, раціональне використання і збереження тваринного світу у всьому його біологічному різноманітті. Підґрунтям такої діяльності є комплексний підхід щодо охорони та поліпшення всієї екологічної системи довкілля, в якій перебуває і складовою частиною якої є тваринний світ. Відповідно заходи щодо його охорони можна умовно поділити на дві групи: спрямовані на охорону самих тварин та ті, які забезпечують охорону середовища їх перебування, умов відтворення та шляхів міграції тварин.

До першої групи передусім слід віднести встановлення науково обґрунтованих правил та норм охорони, використання тваринного світу, а також заборони та обмежень у користуванні деякими його об'єктами. Здійснення окремих видів використання тваринного світу і вилучення із природного середовища тварин може бути обмежено або повністю заборонено на певній території чи на певні строки.

Певні заборони та обмеження передбачені законодавством практично по кожному виду користування тваринним світом. Добування диких тварин можливе лише на підставах, умовах і в порядку, передбачених законодавством. Для забезпечення сталого існування і використання дикої фауни забороняється користування загальнонебезпечними і винищувальними засобами добування, встановлюються нормативи, ліміти, квоти вилучення тварин. Забороняється добувати звірів і птахів у разі виникнення стихійного лиха та при надзвичайних екологічних ситуаціях. Створення і поповнення зоологічних колекцій у зоопарках, зоосадах, океанаріумах шляхом вилучення тварин із природного середовища провадиться лише за дозволами, виданими Мінприроди України. Забороняється самовільне переселення тварин у нові місця перебування, їх акліматизація та схрещування. Такі дії повинні також здійснюватись за спеціальними дозволами органів Мінприроди за погодженням з органами мисливського і рибного господарства.

Підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані вживати заходів щодо запобігання загибелі тварин під час здійснення виробничих процесів у сільському та лісовому господарстві, при експлуатації електричної мережі та транспортних засобів.

Під час зберігання, транспортування і застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив та інших хімічних речовин повинні вживатися заходи по забезпеченню запобігання

захворюванню і загибелі тварин. Органи Мінприроди за погодженням з місцевими державними адміністраціями можуть визначати окремі території, на яких обмежується чи забороняється застосування зазначених препаратів.

Законодавство передбачає, що права власників і користувачів землі, лісів та інших природних ресурсів можуть бути обмежені і на них можуть покладатися відповідні обов'язки щодо охорони і відтворення тваринного світу.

Винятковим у своїй важливості засобом охорони рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення видів тварин, є їх занесення до Червоної книги України, положення про яку затверджено Законом України від 7 лютого 2002 року¹.

Червона книга є основним державним документом, який містить узагальнені відомості про сучасний стан видів тварин і рослин України, що перебувають під загрозою зникнення. На сьогодні це 382 види тварин і 541 вид рослин. Залежно від стану та ступеня загрози для популяції вони поділяються на такі категорії: зниклі, зникаючі, вразливі, рідкісні, неоцінені, недостатньо відомі. Незалежно від категорії всі тварини і рослини підлягають особливій охороні на всій території країни. Рішення про занесення об'єктів тваринного і рослинного світу до Червоної книги і її ведення здійснює Мінприроди за поданням Національної комісії з питань Червоної книги України.

Правове значення Червоної книги полягає в тому, що занесені до неї тварини набувають особливого правового статусу, який виявляється у такому:

1. Не можуть передаватись у недержавну власність тварини, занесені до Червоної книги України (крім випадків, коли ці тварини одержані шляхом розведення в неволі чи придбані у власність за межами України). У свою чергу розведення в неволі таких тварин потребує спеціального дозволу Мінприроди України.

2. Перебування на певній території тварин, занесених до Червоної книги, є підставою для проголошення цієї території об'єктом природно-заповідного фонду загальнодержавного значення.

3. Добування таких тварин здійснюється лише у виняткових випадках тільки для наукових і селекційних цілей. Його можуть здійсню-

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 10. – Ст. 462.

вати лише наукові установи за іменними дозволами Мінприроди на підставі рішень Національної комісії.

4. Законодавством встановлена підвищена відповідальність за знищення чи пошкодження видів тварин, занесених до Червоної книги України.

Інші заходи охорони тваринного світу спрямовані на охорону середовища перебування, умов відтворення та шляхів міграції тварин. Найбільш ефективними серед них є створення заповідників, інших територій, правовий режим яких визначає Закон України «Про природно-заповідний фонд». Тваринний світ на таких територіях може охоронятись як у комплексі з іншими природними ресурсами (наприклад, у заповідниках, національних природних парках), так і в спеціально створених з метою охорони тваринного світу об'єктах (загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні заказники, зоологічні пам'ятки природи, зоологічні парки, сади тощо).

При проведенні екологічної експертизи об'єктів, впровадженні нової техніки, технологій, матеріалів і речовин обов'язково повинен враховуватися їх вплив на стан тваринного світу, середовище його перебування та шляхи міграції.

Місця будівництва підприємств, споруд та інших об'єктів, що впливають або можуть вплинути на стан тваринного світу, погоджуються з органами Мінприроди та з державними органами управління мисливським і рибним господарством. Забороняється введення в експлуатацію об'єктів і застосування технологій без забезпечення їх засобами захисту тварин і середовища їх перебування.

При здійсненні окремих видів природокористування (меліорація земель, ведення лісового господарства, видобування корисних копалин, організація міст відпочинку населення та ін.) повинні передбачатися і здійснюватися заходи щодо збереження середовища перебування тварин, забезпечення недоторканності ділянок, що становлять особливу зооекологічну цінність.

Нормативно-правове регулювання захисту тварин «як братів наших менших» від жорстокого поводження здійснюється Законом України від 21 січня 2006 року «Про захист тварин від жорстокого поводження», який спрямований на їх захист від знущань та загибелі, зміцнення суспільної свідомості та моралі.

§ 7. Відповідальність за порушення законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу

Стаття 63 Закону «Про тваринний світ» і ст. 42 Закону «Про мисливське господарство і полювання» містять перелік порушень відповідного законодавства. Серед них найбільш поширеними є порушення порядку і правил надання об'єктів тваринного світу в користування, їх самовільне чи понадлімітне спеціальне використання, незаконне вилучення тварин з природного середовища, порушення вимог щодо охорони середовища перебування тварин. Вчинення наведених та інших правопорушень передбачає дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та майнову відповідальність. Але через те, що процес оновлення екологічного законодавства просувався швидше, ніж в «охоронних» галузях законодавства, не всім наведеним у статтях законів правопорушенням кореспондує відповідна правова норма Кримінального кодексу чи Кодексу про адміністративні правопорушення. Це, зокрема, стосується таких порушень, як приховування та перекручення інформації про стан і чисельність тварин і їх використання, використання мисливських угідь не за призначенням, нежиття заходів щодо запобігання загибелі тварин, погіршення середовища їх перебування тощо. Тому при визначенні виду і міри юридичної відповідальності за вчинення тих чи інших порушень законодавства про тваринний світ слід керуватись чинним кримінальним (статті 248, 249 КК) та адміністративним (статті 50, 77¹, 83 ч. 2, 85–91 КпАП) законодавством.

Незалежно від притягнення винних до адміністративної чи кримінальної відповідальності або звільнення від неї юридичні і фізичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про тваринний світ. У справах, пов'язаних з відшкодуванням шкоди природним об'єктам (і тваринний світ — не виняток), вирішальним є визначення її матеріального розміру. Як роз'яснив Пленум Верховного Суду України у постанові від 10 грудня 2004 року «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля», якщо спеціальним екологічним законодавством визначено порядок обчислення даної шкоди, її розмір належить обраховувати в точній відповідності з установленими таксами або методиками. Перші, як правило, застосовуються у випадках, коли

є реальна можливість обчислити кількість добутих тварин та зважити на їх екологічну цінність, другі — коли така можливість відсутня (наприклад, при масовій загибелі риби від забруднення водойми).

Особи, винні в незаконному полюванні, якщо їхніми діями була спричинена шкода державному мисливському фонду, повинні її відшкодувати в сумі, передбаченій Таксами для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства (крім видів, занесених до Червоної книги України). Такси затверджені 18 липня 2007 року наказом Державного комітету лісового господарства і Міністерства охорони навколишнього природного середовища України у вигляді певної грошової суми за одну особину залежно від виду звіра чи птаха. Наприклад, за незаконне добування або знищення лося розмір стягнення становить 20 тис. грн; кабана — 10 тис. грн; зайця, фазана — 500 грн тощо.

Майнова відповідальність за шкоду, заподіяну водним живим ресурсам, обчислюється дещо складніше, залежно від характеру та суб'єкта правопорушення, і тому передбачається кількома нормативними актами.

Фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), винні в незаконному добуванні риби, водних тварин та рослин, несуть майнову відповідальність згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 року «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів риб та інших об'єктів водного промислу»¹. Цією постановою (за принципом обрахування шкоди — пропорційно неоподатковуваним мінімумам доходів громадян за один екземпляр добутого) затверджено три такси, за якими відшкодовуються збитки, заподіяні добуванням:

- цінних видів риб, водних безхребетних та водних рослин у рибогосподарських водоймах України (наприклад, осетер — 30, сом — 5, форель — 3 тощо);
- водних безхребетних і водних рослин на континентальному шельфі України (краб — 0,3, молюски — 0,006 тощо);
- живих організмів у виключній (морській) економічній зоні України, а також анадромних видів риб, що утворюються у річках України, за межами вказаної зони (севрюга — 30, кефаль — 3 тощо).

Юридичні особи, у тому числі іноземні, які спричинили шкоду рибному господарству, а також громадяни, винні у незаконному ви-

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 3. — Ст. 96.

лові риби *нецінних* видів, відшкодовують її у розмірі, який обчислюється згідно з Методикою розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення правил рибальства та охорони рибних запасів, затвердженою Державним комітетом по рибному господарству і Міністерством охорони природи 11 вересня 1992 року.

Обчислення шкоди, заподіяної рибному господарству внаслідок забруднення рибогосподарських водойм стічними водами та шкідливими речовинами, проводиться відповідно до Методики розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що затверджена Мінекобезпеки 18 травня 1995 року. Наведені методики встановлюють, що підрахунок збитків здійснюють на підставі спеціальних розрахункових формул по кожному виду рибних ресурсів і по кожній стадії їх розвитку з визначенням загальних втрат рибного господарства спочатку у натуральному, а потім у вартісному вираженні.

При незаконному добуванні чи знищенні диких звірів і птахів або руйнуванні їх жител на територіях природно-заповідного фонду обчислення розміру шкоди здійснюється згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1998 року «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду»¹.

Розмір шкоди, заподіяної незаконним добуванням тварин, що занесені до Червоної книги України, визначається відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 1 червня 1993 року (зі змінами від 16 березня 1999 року) «Про розміри компенсації за добування (збір) і шкоду, заподіяну видам тварин і рослин, що занесені в Червону книгу України»². Обчислення шкоди проводиться у гривнях за кожний екземпляр тварини залежно від її категорії (зникаючі, рідкісні, уразливі та ін.).

Шкода тваринному світу може бути спричинена також при здійсненні інших видів користування об'єктами тваринного світу, не віднесених до ресурсів мисливського чи рибного господарства. У цьому випадку розмір шкоди за понадлімітне, самовільне та інше незаконне використання або знищення таких тварин обчислюється шляхом збільшення встановлених нормативів плати за їх правомірне спеціальне використання в п'ять разів. Такі нормативи плати містяться у Постанові Кабінету Міністрів України від 25 січня 1996 року «Про затвер-

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 16. – Ст. 600.

² ЗП України. – 1993. – № 11. – Ст. 226.

дження тимчасового порядку справляння плати за спеціальне використання диких тварин»¹.

При вирішенні питання про те, чи є шкода, заподіяна об'єктам тваринного світу, значною, враховуються їх вартість, екологічна цінність, кількість добутих чи знищених об'єктів, а також сумарний розмір шкоди.

Законодавством передбачено, що незаконно добуті живі об'єкти тваринного світу (звірі, птахи, риби) підлягають вилученню у порушника і, по можливості, поверненню у природне середовище.

Незаконно добута продукція полювання (хутро, шкіра, м'ясо, мисливські трофеї тощо) підлягає вилученню і передачі для реалізації торговельним або заготівельним організаціям. При неможливості вилучення незаконно добутої продукції (використана чи реалізована порушником, стала непридатною з його вини тощо) має бути стягнена її вартість відповідно до законодавства про ціни і ціноутворення. Вартість незаконно добутих об'єктів тваринного світу не враховується як підстава зменшення визначення і відшкодування шкоди.

Контрольні питання

1. Якими основними нормативними актами регулюються охорона, використання та відтворення тваринного світу?
2. Якими юридичними ознаками повинен володіти об'єкт тваринного світу?
3. Чи знаходиться використання сільськогосподарських та домашніх тварин у сфері дії екологічного законодавства?
4. Перерахуйте види права користування тваринним світом.
5. Чим відрізняється право загального використання тваринного світу від права спеціального використання тваринного світу?
6. Якими документами посвідчується право на мисливство?
7. Які відмінності любительського рибальства від промислового?
8. Яким чином визначається розмір шкоди, заподіяної тваринному світу в результаті правопорушень?
9. Що таке мисливські угіддя?
10. Яке правове значення Червоної книги України?

¹ ЗП України. – 1996. – № 6. – Ст. 195.

Розділ XIV

Правове забезпечення формування та функціонування екологічної мережі України

§ 1. Загальна характеристика екологічної мережі України

В Україні 21 вересня 2000 року був прийнятий Закон «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки»¹. Дана програма розроблена в контексті вимоги з подальшого вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всесвітової організації охорони природи (1995 р.). Для забезпечення реалізації Програми передбачалося прийняття законодавчих актів, спрямованих на застосування правових норм формування національної екологічної мережі.

Правовою основою формування, збереження і раціонального, невиснажливого використання екологічної мережі є Конституція України, Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки», Закон України «Про екологічну мережу України», а також інші закони України та

¹ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 43. – Ст. 1817.

нормативно-правові акти, прийняті відповідно до них, і міжнародні договори України.

Поняття екологічної мережі (екомережі) визначається в законодавстві як єдина територіальна система, що утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення навколишнього середовища, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій і об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів і міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Території екомережі, які відрізняються за своїми функціями, є структурними елементами екомережі. Розрізняють чотири види структурних елементів: ключові, сполучні, буферні та відновлювані території.

Ключові території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття. Сполучні території (екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Буферні території забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів. Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану.

Окрім того, в законодавстві визначено, що до складових структурних елементів екомережі входять: а) території та об'єкти природно-заповідного фонду; б) землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; в) землі лісогосподарського призначення; г) поєднання лісових смуг та інших захисних насаджень, які не віднесені до земель лісогосподарського призначення; г) землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами; д) землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів; е) інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, у межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність); є) земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої

книги України; ж) території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; з) частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання — пасовища, луки, сіножаті тощо; и) радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом.

Таким чином, об'єкт екомережі — складова частина екомережі, що має ознаки просторового об'єкта — певну площу, межі, характеристики тощо. До об'єктів екомережі відносять території та об'єкти природно-заповідного фонду, водного фонду, лісогосподарського призначення, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) тощо.

У чинному законодавстві чітко визначено порядок включення до переліку територій і об'єктів екомережі, а також режим їх охорони та використання. Так, включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екомережі здійснюється з урахуванням їх значення з точки зору екології, ботаніки, зоології та ландшафтознавства. У першу чергу до переліків включаються території та об'єкти, що мають загальнодержавне значення з точки зору ландшафтного та біорізноманіття. Включення територій та об'єктів екомережі до відповідних переліків здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Включення територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни режиму їх охорони та використання, визначеного відповідно до закону. У разі необхідності зміни режиму охорони та використання території чи об'єкта екомережі, виходячи з вимог Зведеної схеми формування екомережі України, регіональних чи місцевих схем формування екомережі, відповідно до закону змінюються статус, тип, категорія або режим відповідної території чи об'єкта екомережі. Режим охорони та використання буферних зон, сполучних і відновлюваних територій екомережі визначається згідно з відповідною схемою екомережі.

Законом України «Про екологічну мережу України» передбачено, що включення територій та об'єктів до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни форми власності і категорії земель на відповідні земельні ділянки та інші природні ресурси, їх власника чи користувача. Проте для власників і користувачів територій і об'єктів

екомережі встановлено комплекс прав та обов'язків. Власники і користувачі територій та об'єктів, включених до переліків територій та об'єктів екомережі, беруть на себе зобов'язання щодо збереження природних ресурсів, їх екологічно збалансованого та раціонального використання.

Законодавством передбачається здійснення державного обліку територій та об'єктів екомережі. Такий облік є складовою частиною державного земельного кадастру, державних кадастрів інших природних ресурсів, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, державної статистичної звітності і здійснюється в порядку, що визначається законом.

§ 2. Особливості використання і охорони об'єктів природно-заповідного фонду

Об'єкти природно-заповідного фонду відповідно до ст. 60 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» підлягають особливій охороні, оскільки мають величезне значення як унікальні типові природні комплекси для збереження сприятливого екологічного стану, попередження і нейтралізації негативних процесів і явищ. Відповідно до Закону «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 року зазначені об'єкти є складовою частиною екомережі.

Режим особливої охорони передбачає сукупність заборон та обмежень з метою реалізації спеціальних завдань, покладених на відповідний об'єкт природно-заповідного фонду. Під природною територією, що особливо охороняється, необхідно розуміти сукупність об'єктів довкілля (земля, надра, рослинний і тваринний світ, водні ресурси, атмосферне повітря і ін.) з унікальними, еталонними або іншими цінними природними комплексами, які мають особливе екологічне, наукове, історико-культурне, естетичне й інше значення, вилучені повністю або частково з господарського обігу та мають особливий режим використання і охорони.

Основною метою створення об'єктів природно-заповідного фонду як природних територій, що особливо охороняються, є збереження біологічної і ландшафтної різноманітності.

Природно-заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природо-

охоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду рослинного і тваринного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.

Суспільні відносини, які виникають у зв'язку з використанням і охороною територій і об'єктів природно-заповідного фонду, урегульовані Законом України «Про природно-заповідний фонд», Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 1994 року «Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні», Указами Президента України «Про заходи щодо подальшого розвитку природно-заповідного фонду» від 23 травня 2005 року та «Про невідкладні заходи по забезпеченню дотримання законодавства в межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду» від 11 листопада 2004 року.

Вдосконалення правового режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду України пов'язано з реалізацією таких завдань:

- визначення стратегії розвитку заповідної справи;
- зміцнення наукових, організаційних, правових, фінансових, матеріально-технічних та інших засад розвитку заповідної справи;
- оптимізації мережі природних і біосферних заповідників, національних природних парків, територій і об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій;
- активізації наукових досліджень на основі заповідних територій;
- сприяння підвищенню ролі заповідної справи в екологічному і патріотичному вихованні громадян та підготовці фахівців, входженню України в міжнародну систему співпраці з питань розвитку заповідної справи.

Території та об'єкти природно-заповідного фонду поділяються на дві категорії: природні та штучно створені.

До природних територій і об'єктів належать: природні заповідники; біосферні заповідники; національні природні парки; регіональні ландшафтні парки; заказники; пам'ятки природи; заповідні урочища.

До штучно створених об'єктів належать: ботанічні сади; дендрологічні парки; зоологічні парки; парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Залежно від екологічної та наукової цінності заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки і парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва поділяються на об'єкти загальнодержавного та місцевого значення; регіональні ландшафтні парки

і заповідні урочища відносять до об'єктів місцевого значення, а природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки — до об'єктів загальнодержавного значення.

Території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є власністю Українського народу.

Використання територій і об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється з дотриманням вимог законодавства про природно-заповідний фонд та законодавства про екологічну мережу. Залежно від мети їх використання поділяється на такі види: природоохоронна; науково-дослідна; оздоровча та інша рекреаційна; освітньо-виховна; а також потреби моніторингу навколишнього природного середовища.

Для забезпечення необхідного режиму охорони комплексів і об'єктів природних заповідників, попередження негативного впливу господарської діяльності на прилеглих до них територіях встановлюються охоронні зони.

У разі потреби охоронні зони можуть встановлюватися 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 і парків-пам'яток садово-паркового мистецтва.

Розміри охоронних зон визначаються відповідно до їх цільового призначення на підставі спеціальних обстежень ландшафтів і господарської діяльності на прилеглих територіях. Режим охоронних зон територій і об'єктів природно-заповідного фонду визначається з урахуванням характеру господарської діяльності на прилеглих територіях, на основі оцінки її впливу на навколишнє природне середовище. В охоронних зонах забороняється будівництво промислових та інших об'єктів, розвиток господарської діяльності, яка може негативно вплинути на території і об'єкти природно-заповідного фонду. Оцінка такого впливу здійснюється на підставі екологічної експертизи, яка проводиться в порядку, встановленому Законом України «Про екологічну експертизу».

Охорона природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, а також ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків загальнодержавного значення покладається на служби їх охорони, які входять до складу служби державної охоро-

ни природно-заповідного фонду України. Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України затверджується Кабінетом Міністрів України.

Охорона територій і об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій покладається на підприємства, установи і організації, у віданні яких вони перебувають. У разі потреби їх охорона може бути покладена на адміністрації розташованих поблизу природних і біосферних заповідників, національних природних і регіональних ландшафтних парків.

Державний контроль за використанням територій і об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється центральним органом виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища, його органами на місцях та іншими спеціально уповноваженими державними органами. Центральним органом виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища є Міністерство охорони навколишнього природного середовища, у складі якого функціонує Державна служба заповідної справи.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 року «Про державну службу заповідної справи», її головними завданнями є:

- участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики у сфері збереження та використання природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів і об'єктів;
- забезпечення державного управління територіями і об'єктами природно-заповідного фонду;
- здійснення державного контролю за дотриманням режиму територій і об'єктів природно-заповідного фонду;
- забезпечення збереження біологічної і ландшафтної різноманітності на територіях природно-заповідного фонду;
- підготовка пропозицій щодо сталого розвитку репрезентативної мережі природно-заповідного фонду і формування національної екологічної мережі.

Громадський контроль за дотриманням режиму територій і об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища, Положення про які затверджено наказом Міністерства екології та природних ресурсів України (нині Міністерство охорони навколишнього природного середовища України) від 27 лютого 2002 року.

§ 3. Поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон

Правове регулювання використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон (територій) є не лише необхідною основою для збереження унікальних природних факторів, але й однією з форм реалізації таких конституційних прав громадян, як право на життя, на охорону здоров'я та право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище. У зв'язку з цим важливим елементом належного правового регулювання використання та охорони зазначених природних територій є визначення об'єкта вказаного регулювання, а саме поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон.

Відповідно до Закону України «Про курорти»¹ курортом є освоєна територія, яка розташована на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, і використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні.

Під природними лікувальними ресурсами або факторами слід розуміти певні елементи навколишнього природного середовища, які за своїми природними властивостями здатні здійснювати лікувально-оздоровчий вплив на фізіологічний та психологічний стан організму людини, поновлюючи його життєві сили. До них належать: мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти і комплекси із сприятливими для лікування кліматичними умовами, придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

За характером природних лікувальних ресурсів курорти поділяють на курорти загальнодержавного та місцевого значення. До курортів загальнодержавного значення належать природні території, що мають особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

¹ Про курорти : Закон України від 5.10.2000 року // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 44. – Ст. 1884.

До курортів місцевого значення належать природні території, що мають загальнопоширені лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Підготовку та подання клопотань про оголошення природних територій курортними можуть здійснювати центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або інші заінтересовані юридичні особи та громадяни. Вказане клопотання повинно містити такі відомості: обґрунтування необхідності оголошення природної території курортною; характеристику природних лікувальних ресурсів, кліматичних та інженерно-геологічних та інших умов, сприятливих для лікування та профілактики захворювань; відомості про місцезнаходження, розміри, характер використання та про власників і користувачів природних територій; картографічний матеріал.

Під лікувально-оздоровчою місцевістю (зоною) розуміють природну територію, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Поняття рекреаційних зон (територій) міститься в ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Рекреаційними зонами є ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму. Таким чином, природним ресурсам рекреаційних зон притаманні певні якості (унікальність, наявність відновно-оздоровчих властивостей, естетична привабливість), які справляють корисний вплив на організм людини, відновлюючи її життєві, психофізіологічні, духовні сили і працездатність. Відповідно до цього рекреаційні території використовуються виключно з метою відпочинку, оздоровлення, туризму та задоволення естетично-культурних потреб людини.

До природних ресурсів рекреаційних зон належать як окремі об'єкти (земельні ділянки, лісова й нелісова рослинність, водні об'єкти тощо), так і унікальні природні комплекси, серед яких виділяють ландшафтні, кліматичні, пляжні, фітотідовні, пізнавальні.

Сукупність природних територій та об'єктів, яким властиві лікувальні, оздоровчі, рекреаційні природні фактори та які мають особливу лікувально-оздоровчу, рекреаційну, пізнавальну, естетич-

ну, наукову цінність і виділені з метою їх належного використання та охорони, становлять єдиний лікувально-рекреаційний фонд України.

§ 4. Особливості використання курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон

Відповідно до Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» курортні, лікувально-оздоровчі та рекреаційні зони належать до природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні. Таким чином, правовий режим зазначених територій та зон визначається відповідно до мети, для якої дані території оголошуються такими, що підлягають особливій охороні.

Крім цього, землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами; землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів, включаються до складових структурних елементів екологічної мережі України.

Право використання курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон здійснюється в порядку загального і спеціального використання. Загальне право користування зазначених територій здійснюють громадяни в порядку, передбаченому законодавством України.

Суб'єктами спеціального користування курортними та лікувально-оздоровчими територіями є спеціалізовані підприємства та установи — санаторно-курортні заклади, які є закладами охорони здоров'я, що розташовані на територіях курортів і забезпечують надання громадянам послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру з використанням природних лікувальних ресурсів. Перелік санаторно-курортних закладів затверджується Міністерством охорони здоров'я України. Кабінетом Міністрів України затверджується Типове положення про санаторно-курортний заклад¹. Суб'єкти спеціального використання курортно-лікувальних зон повинні дотримуватись встановленого цільового призначення цих територій; виконувати необхідні заходи щодо охорони та відтворення корисних ліку-

¹ Про затвердження загального положення про санаторно-курортний заклад : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2001 року // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 28. – Ст. 1260.

вальних властивостей природних ресурсів; дотримуватись екологічних вимог та нормативів.

Суб'єктами, які здійснюють спеціальне використання рекреаційних зон, можуть бути як фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, так і юридичні особи — власники (орендарі) туристських баз, баз відпочинку, спортивно-туристичних таборів, які використовують природні території на підставі права власності або договорів про тимчасове користування (оренду).

Використання природних ресурсів курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон також має свої особливості. Так, 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.

Відповідно до Водного кодексу України водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, використовуються виключно у лікувальних і оздоровчих цілях. Користування водами в оздоровчих, рекреаційних цілях здійснюється в порядку загального та спеціального водокористування, місця користування водами для зазначеної мети встановлюються відповідними радами у порядку, встановленому законодавством.

Відповідно до Лісового кодексу України виділяється самостійна категорія рекреаційно-оздоровчих лісів, які виконують переважно рекреаційні, санітарні, гігієнічні та оздоровчі функції. Використання корисних властивостей лісів для зазначених цілей здійснюється з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів з додержанням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог.

Використання природних ресурсів курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон повинно здійснюватися з додержанням обов'язкових екологічних вимог: раціонального і економічного використання природних ресурсів; здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища та заходів щодо відтворення відновлюваних природних ресурсів тощо.

§ 5. Земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України

Серед основних складових структурних елементів екологічної мережі самостійне місце займають земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України. Порядок ведення Зеленої книги України визначається положенням про неї, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року.

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. Таким чином, три категорії природних рослинних угруповань можуть бути занесені до цієї книги: 1) рідкісні; 2) такі, що перебувають під загрозою зникнення; 3) типові.

Пропозиції щодо занесення до Зеленої книги чи вилучення з неї рослинних угруповань можуть подаватися науково-дослідними установами, державними та громадськими організаціями, окремими вченими, фахівцями, що займаються охороною та використанням природних рослинних ресурсів, разом з відповідним науковим обґрунтуванням із зазначенням відомостей про ботаніко-географічне та історичне значення, рідкісність, кількість місць зростання та їх площу, рівень стабільності екологічних умов та інших показників, що свідчать про необхідність вжиття заходів для охорони певних угруповань.

На Мінприроди України покладається ведення Зеленої книги і здійснення держконтролю за додержанням вимог у сфері охорони, використання та відтворення цих природних об'єктів. На це міністерство покладається офіційне видання Зеленої книги не рідше одного разу на 10 років та розповсюдження її, а також оперативне інформування заінтересованих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та громадян про зміни, що вносяться до Зеленої книги.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року «Про затвердження положення про Зелену книгу України» передбачено, що Зелена книга є основою для розроблення охоронних заходів щодо збереження, відтворення та використання занесених до неї природних рослинних угруповань. Необхідно підкреслити, що охорона цих угруповань здійснюється за трьома напрямками, які визначаються

збереженням: 1) їх ценотичної структури; 2) популяцій рідкісних видів рослин; 3) умов місцезростання. При цьому Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21 вересня 2000 року таким чином подає терміни і визначення, які вживаються у вказаному положенні: 1) популяція — сукупність особин одного виду з загальними умовами, необхідними для підтримання його чисельності на певному рівні впродовж тривалого періоду; 2) ценоз (біоценоз) — історично утворена сукупність видів рослин і тварин, що населяють ділянку з більш-менш однотипними умовами існування (біотоп) тощо.

Охорона природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги, забезпечується шляхом: а) установлення їх особливого правового статусу, врахування вимог щодо охорони цих угруповань під час розроблення нормативно-правових актів; б) створення на місцевостях, де існують угруповання, біосферних заповідників, інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду, в тому числі транскордонних; в) врахування спеціальних вимог щодо їх збереження під час розміщення продуктивних сил, вирішення питань відведення земельних ділянок, розроблення проектної та проектно-планувальної документації, проведення екологічної експертизи тощо.

Відтворення, як і охорона рослинних угруповань має здійснюватися на підставі відповідних науково обґрунтованих заходів. У законодавстві визначені напрямки відтворення природних об'єктів: а) сприяння їх природному відновленню; б) запобігання небажаним змінам та негативному антропогенному впливу; в) їх формування на штучно створених об'єктах природно-заповідного фонду.

§ 6. Території, які є місцями перебування або зростання видів тваринного чи рослинного світу, занесених до Червоної книги України

Флора України нараховує нині більше 25 тис. видів рослин, фауна — майже 45 тис. видів тварин. У результаті антропогенного впливу та абіотичних факторів на флору та фауну нашої країни до Червоної книги України занесено 541 вид рослин та 382 види тварин.

Відносини, пов'язані з веденням Червоної книги України, охороною, використанням та відтворенням рідкісних і таких, що перебува-

ють під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, регулюються законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд України», «Про Червону книгу України» та іншими нормативно-правовими актами. Основним спеціальним нормативним актом у цій сфері є Закон України «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 року, а Закон України «Про екологічну мережу» виділяє як одну зі складових екомережі території, які є місцями зростання або перебування видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України.

Червона книга України є офіційним державним документом, який містить перелік рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також узагальнені відомості про сучасний стан цих видів тваринного і рослинного світу та заходи щодо їх збереження і відтворення. Ця книга є основою для розроблення та реалізації програм (планів дій), спрямованих на охорону та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, занесених до неї.

До об'єктів Червоної книги України належать рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види тваринного і рослинного світу, які постійно або тимчасово перебувають (зростають) у природних умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Законодавством об'єкти, занесені до Червоної книги України, віднесені до природних ресурсів загальнодержавного значення. Ці види рослинного та тваринного світу підлягають державному обліку в порядку, який визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Червона книга поряд з відповідними кадастрами є однією з форм обліку природних ресурсів. Форма подання відомостей в офіційному виданні Червоної книги України визначається Національною комісією з питань Червоної книги України.

Відповідно відомості про зміст Червоної книги України, стан занесених до неї видів тваринного і рослинного світу підлягають широкому оприлюдненню, в тому числі через засоби масової інформації, доведенню до відома підприємств, навчальних закладів, наукових, виховних та інших установ і організацій. Проте не допускається оприлюднення відомостей про точне місцеперебування (зростання) об'єктів Червоної

книги України та інших відомостей про них, якщо це може призвести до погіршення умов охорони та відтворення цих об'єктів.

Чинним законодавством визначено сім категорій видів тваринного і рослинного світу, які можуть бути занесені до Червоної книги. При встановленні цих категорій враховується стан та ступінь загрози зникнення вказаних видів. Це такі категорії: зниклі; зникаючі; вразливі; рідкісні; неоцінені; недостатньо відомі.

Підставою для занесення видів тваринного та рослинного світу до Червоної книги України є наявність достовірних відомостей про численність популяцій та їх динаміку, поширеність та зміни умов існування, які підтверджують необхідність вжиття особливих термінових заходів для їх збереження та охорони. Відповідні науково-дослідні установи, державні і громадські організації, окремі фахівці, вчені можуть вносити пропозиції про занесення до Червоної книги України видів тваринного або рослинного світу. Ці пропозиції аналізуються та узагальнюються Національною комісією з питань Червоної книги України. Рішення про занесення видів тваринного і рослинного світу до Червоної книги України приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за поданням Національної комісії з питань Червоної книги України. Ведення Червоної книги України здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології і природних ресурсів.

У Законі України «Про Червону книгу України» передбачено комплекс організаційних, правових, економічних, наукових, інших заходів, спрямованих на забезпечення збереження, охорони та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу.

Охорона та відтворення об'єктів Червоної книги України забезпечуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, які є суб'єктами використання тваринного і рослинного світу, та громадянами відповідно до закону.

Охорона об'єктів Червоної книги України забезпечується таким шляхом: установлення особливого правового статусу рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу; заборони або обмеження їх використання; урахування вимог щодо їх охорони під час розроблення нормативно-правових актів; систематичної роботи з виявлення місць їх перебування (зростання), проведення постійного спостереження (моніторингу) за станом їх популяцій тощо.

Законом визначені також основні напрямки відтворення об'єктів Червоної книги України. Це сприяння природному відновленню популяцій рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, інтродукції та реінтродукції таких видів у природні умови, де вони перебували (зростали); утримання і розведення у штучно створених умовах.

§ 7. Водоохоронні зони

Як складові екомережі Закон України «Про екологічну мережу» виділяє водоохоронні зони. Поняття та мета утворення водоохоронної зони визначаються Водним кодексом України. Водоохоронна зона є природоохоронною територією господарської діяльності, що регулюється. Ці зони встановлюються для створення сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколоводних рослин і тварин, а також зменшення коливальності стоку вздовж річок, морів та навколо озер, водосховищ та інших водойм.

На території цих зон підтримується режим регулювання господарської діяльності, який полягає у визначенні видів як дозволеної, так і забороненої діяльності. 8 травня 1996 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них». Цей нормативний акт було прийнято в розвиток приписів Водного кодексу. Розміри і межі водоохоронних зон визначаються проектом на основі нормативно-технічної документації. Розробляються проекти цих зон на замовлення органів водного господарства та інших спеціально уповноважених органів, погоджуються з органами Мінприроди, Держводгоспу, Держкомзему власниками землі, землекористувачами та затверджуються відповідними місцевими органами державної виконавчої влади та виконавчими комітетами рад. При встановленні меж водоохоронних зон враховуються: рельєф місцевості, затоплення, підтоплення, інтенсивності берегоруйнування, конструкції інженерного захисту берега, призначення земель, що входять до складу водоохоронної зони. Враховуючи, що ліси мають значну водоохоронну функцію, межі водоохоронних зон у них не встановлюються.

У межах водоохоронних зон виділяються землі прибережних захисних смуг та смуги відведення з особливим режимом їх викори-

стання відповідно до статей 88–91 Водного кодексу. Стаття 1 ВК визначає, що прибережна захисна смуга — частина водоохоронної зони відповідної ширини вздовж річки, моря, навколо водойм, на якій встановлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони. Мета встановлення цих смуг — це охорона поверхневих водних об'єктів від забруднення, засмічення та збереження їх водності. Водним законодавством визначені місцеположення та ширина прибережних захисних смуг. Так, ці смуги встановлюються по обох берегах річок та навкруги водойм уздовж урізу води (у межений період). Ширина даних смуг залежить передусім від виду водних об'єктів, окрім того, для окремих видів водних об'єктів, наприклад річок, цей параметр залежить від такої характеристики вказаних водних об'єктів, як водозабірна площа басейну річок. Встановлення прибережних захисних смуг у межах вже існуючих населених пунктів проводиться з обов'язковим врахуванням конкретних умов, які склалися.

Правовий режим даних смуг відрізняється особливими обмеженнями, які спрямовані передусім на охорону та відтворення водних об'єктів. Так, у прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на островах забороняється: розорювання земель (крім підготовки ґрунту для залуження і заліснення), а також садівництво та городництво; зберігання та застосування пестицидів і добрив; влаштування літніх таборів для худоби тощо.

Об'єкти, що знаходяться в прибережній захисній смузі, можуть експлуатуватись, якщо при цьому не порушується її режим. Непридатні для експлуатації споруди, а також ті, що не відповідають встановленим режимам господарювання, підлягають винесенню з прибережних захисних смуг.

§ 8. Землі лісогосподарського призначення

Землі лісогосподарського призначення — одна зі складових структурних елементів екологічної мережі (ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу»). Основу правового режиму земель лісогосподарського призначення також становлять Земельний і Лісовий кодекси, закони України «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд», інші нормативні акти.

Ці землі є важливою складовою екологічної мережі, і передусім це пов'язано з тим, що ліси, які зростають на цих землях, виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні; оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції і є джерелом для задоволення суспільства у лісових ресурсах. Окрім того, до лісових ресурсів чинне лісове законодавство відносить не лише деревину, технічні, лікарські та інші продукти лісу, але й корисні властивості лісів. До останніх належить здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ (захищати ґрунт від ерозії, попереджувати забруднення навколишнього природного середовища, очищувати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його естетичному вихованню тощо).

Закон України «Про загальнодержавну програму формування Національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» як один з основних заходів щодо збільшення площі Національної екомережі називає екологічно підтверджене збільшення площі лісів, що ще раз підтверджує значущість цього компонента навколишнього природного середовища для єдиної територіальної системи — екомережі.

Лісовий кодекс України визначає особливий правовий статус лісів України як її національного багатства. Кодекс закріплює його поняття: ліс — тип природних комплексів, у якому поєднується переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами, які пов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище.

Лісовий фонд України становлять усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають і незалежно від права власності на них. У лісовий фонд входять також захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га.

Водночас законом визначені об'єкти рослинного світу, які не входять до лісового фонду. Це зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів; окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках. Землі, зайняті перерахованими об'єктами рослинного світу, не віднесені до земель лісогосподарського призначення. Два основних види земель — лісові і нелісові — становлять категорію земель лісогосподарського призначення.

Контрольні питання

1. Дайте загальну характеристику екологічної мережі України.
2. Визначіть правове положення земельних ділянок, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України.
3. Який правовий режим територій, що є місцями зростання або перебування видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України?
4. Дайте правову характеристику водоохоронним зонам.
5. Визначіть правове положення земель лісгосподарського призначення.
6. Назвіть особливості використання і охорони об'єктів природно-заповідного фонду.
7. Назвіть юридичні ознаки курортів.
8. Дайте поняття рекреаційної зони.
9. Охарактеризуйте порядок створення курортів.
10. Визначіть зміст правової охорони курортних зон.
11. У чому полягають особливості правової охорони рекреаційних територій?

Розділ XV

Правове регулювання охорони атмосферного повітря

§ 1. Атмосферне повітря як об'єкт правової охорони

Атмосферне повітря є одним з основних життєво важливих елементів навколишнього природного середовища. Як природний об'єкт воно являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень. Закон «Про охорону атмосферного повітря» (далі — Закон)¹ спрямований на збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище. Відносини з приводу повітря, яке знаходиться в межах приміщень регулюється санітарним, цивільним, житловим та іншим законодавством.

Конституцією України передбачено, що атмосферне повітря є об'єктом права власності Українського народу, а кожний громадянин має право користуватися цим природним об'єктом права власності народу відповідно до закону (ст. 13). Пояснюється це тим, що еколо-

¹ У редакції Закону України від 21 червня 2001 року № 2556-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 31. – Ст. 1383.

гічні суспільні відносини щодо використання атмосферного повітря не потребують узагальнюючого правового регулювання (вони є природними), але виникаючі суспільні атмосферно-повітряні відносини вимагають правового регулювання лише тією мірою, в якій це необхідно для підтримання та забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливих умов для життєдіяльності, для запобігання шкідливому впливу його на здоров'я людей та довкілля. Сфера правового регулювання в сучасних умовах обмежується лише потребами охорони атмосферного повітря.

§ 2. Поняття правової охорони атмосферного повітря

Охорона атмосферного повітря розглядається як система заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням і зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів.

Охорона атмосферного повітря здійснюється різноманітними способами: *біологічним* (проведенням робіт щодо відтворення природних ресурсів та охорони їх від вичерпання); *технологічним* (вдосконаленням технологічних процесів, систем очищення, організацією безвідходних виробництв); *економічним* (плануванням охорони, матеріально-технічним забезпеченням, розвитком матеріального стимулювання за виконання природоохоронних заходів); *санітарним* (застосуванням заходів щодо оздоровлення навколишнього природного середовища); *організаційним* (організацією експлуатації та контролю за його станом та охороною); *ідеологічним* (проведенням еколого-виховної роботи, поліпшенням екологічної підготовки кадрів); *правовим*.

Правова охорона атмосферного повітря — це встановлена законодавством система державних та суспільних заходів, спрямованих на збереження й відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей і довкілля. Ефективність охорони атмосферного повітря залежить від взаємодії національних та міжнародних заходів та засобів щодо його захисту. Україна бере участь у міжнарод-

ному співробітництві в галузі охорони атмосферного повітря відповідно до законодавства (ст. 35 Закону).

Суб'єктами щодо охорони атмосферного повітря є підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземні фізичні та юридичні особи. Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря відповідно до Закону здійснюють: Кабінет Міністрів України; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я; Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (ст. 4 Закону).

Підприємства, установи, організації та громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності щодо охорони атмосферного повітря зобов'язані: здійснювати організаційно-господарські, технічні та інші заходи щодо забезпечення виконання вимог, передбачених стандартами та нормативами екологічної безпеки у галузі охорони атмосферного повітря, дозволами на викиди забруднюючих речовин тощо; вживати заходів щодо зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин і зменшення впливу фізичних факторів; своєчасно і в повному обсязі сплачувати збори за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів; забезпечувати безперебійну ефективну роботу і підтримання у справному стані споруд, устаткування та апаратури для очищення викидів і зменшення рівнів впливу фізичних та біологічних факторів; здійснювати контроль за обсягом і складом забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, і рівнями фізичного впливу та вести їх постійний облік тощо. Виконання заходів щодо охорони атмосферного повітря не повинно призводити до забруднення ґрунтів, вод та інших природних об'єктів.

§ 3. Система правових заходів щодо охорони атмосферного повітря

Під правовим регулюванням атмосфероповітряних охоронних заходів слід розуміти систему правових приписів, які регулюють відносини, що виникають у даній сфері, з метою збереження сприятли-

вого стану атмосферного повітря, поліпшення й відтворення його стану, запобігання й зниження рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних і біологічних чинників. Атмосферно-повітряне законодавство України передбачає систему правових заходів: дозвільного, попереджувального (превентивного), контрольного, стимулюючого характеру (заохочення й відповідальність), поновлювального (відтворювального), заборонного характеру.

До заходів дозвільного характеру належить отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, який видається спеціально уповноваженими органами¹. Крім цього, дозволи на експлуатацію (спеціальне використання атмосферного повітря) видаються у разі устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря (ст. 13 Закону); діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях² (ст. 16 Закону) тощо. Кожна юридична особа, яка здійснює викиди забруднюючих речовин, повинна отримати дозвіл на такий викид.

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, який видається спеціально уповноваженими органами. Перелік установ, організацій та закладів, яким надається право на розробку документації, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян, які є суб'єктами підприємницької діяльності, визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 302 затверджено Порядок проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи³.

Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами — це офіційний документ, який дає право суб'єктам підприємницької діяльності експлуатувати об'єкти, з яких над-

¹ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 12. — Ст. 574.

² Про затвердження Порядку положення і видачі дозволів на провадження діяльності пов'язаної зі штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 301 // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 12. — Ст. 573.

³ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 12. — Ст. 574.

ходять в атмосферне повітря забруднюючі речовини або їх суміші, за умови дотримання відповідних нормативів гранично допустимих викидів та вимог до технологічного процесу у частині обмеження викидів забруднюючих речовин протягом визначеного в дозволі терміну. Дозвіл видається суб'єкту господарювання — власнику стаціонарного джерела за умови: неперевищення терміну їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин цими джерелами; дотримання вимог технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин. Дозвіл видається безоплатно територіальними органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища за погодженням з установами державної санітарно-епідеміологічної служби на термін не менше п'яти років.

Термін дії дозволу переглядається уповноваженим органом, який його видав, на підставі письмового звернення установ державної санітарно-епідеміологічної служби, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадськості у разі якщо: ступінь забруднення атмосферного повітря зумовлює необхідність перегляду граничних значень викидів; використання істотних досягнень у сфері розроблення найдосконаліших доступних технологій дає змогу значно зменшити викиди без додаткових витрат; вимоги безпеки експлуатації під час виробничого процесу чи провадження діяльності зумовлюють необхідність застосування інших технологій; має місце заміна напрямку виробничої діяльності, що може призвести до істотних негативних наслідків для здоров'я людей та стану довкілля. Дозвіл анулюється органом, який його видав, у разі: подання суб'єктом господарювання заяви про анулювання дозволу; зміни власника стаціонарного джерела викидів; прийняття у встановленому порядку рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання.

Крім цього, видаються дозволи на експлуатацію устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря (ст. 13 Закону); провадження діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях (ст. 16 Закону) тощо.

Господарська чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами, може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена), а при необхідності й припинена за рішенням компетентних органів у встановленому порядку. При здійсненні компетентними державними

органами названих дій слід керуватися положеннями, визначеними у Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, який затверджений Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-ХІІ¹.

До заходів попереджувального (превентивного) характеру належать: планування; стандартизація (ст. 4 Закону); нормування (ст. 5 Закону); проектування, будівництво та реконструкція підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря (ст. 23 Закону); встановлення санітарно-захисних зон (ст. 24 Закону); державна екологічна та санітарно-гігієнічна експертиза (ст. 25 Закону); державний облік (ст. 31 Закону); моніторинг (ст. 32 Закону) тощо. Ця група заходів містить найбільшу кількість правил, вимог та інших дій щодо забезпечення безпеки та сприятливого стану атмосферного повітря та довкілля у цілому.

Планування — це вироблення головної стратегії і конкретних підходів відповідно до характеру, а також часу проведення атмосфероохоронних заходів. Законодавчо закріплені вимоги щодо раціонального планування та забудови населених пунктів з дотриманням нормативно визначеної відстані до транспортних шляхів (ст. 17 Закону); розміщення підприємств, транспортних магістралей, аеродромів та інших об'єктів з джерелами шуму під час планування і забудови населених пунктів відповідно до встановлених законодавством санітарно-гігієнічних вимог, будівельних норм та карт шуму (ст. 20 Закону) тощо. Наприклад, Програма припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004–2030 роки затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 року № 256.

Стандартизація і нормування в галузі охорони атмосферного повітря спрямована на: забезпечення безпечного навколишнього природного середовища та запобігання екологічним катастрофам; реалізацію єдиної науково-технічної політики у галузі охорони атмосферного повітря; встановлення єдиних вимог до обладнання і споруд щодо охорони атмосферного повітря від забруднення; забезпечення безпеки господарських об'єктів і запобігання виникненню аварій та техногенних катастроф; впровадження і використання сучасних екологічно безпечних технологій.

Відносини у сфері стандартизації регламентуються законами України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року № 2408-III зі змі-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 46. — Ст. 637.

нами¹, «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 1 грудня 2005 року № 3164-IV² та іншими нормативно-правовими актами.

Стандартизація розглядається як діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву (ст. 1 Закону «Про стандартизацію»).

Стандарт — документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим.

Стандарти застосовуються безпосередньо чи шляхом посилання на них в інших документах. Стандарти застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків, коли застосування цих стандартів вимагають технічні регламенти.

Державна політика у сфері стандартизації базується на таких принципах: забезпечення участі фізичних і юридичних осіб у розробленні стандартів та вільного вибору ними видів стандартів при виробництві чи постачанні продукції, якщо інше не передбачено законодавством; відкритості та прозорості процедур розроблення і прийняття стандартів з урахуванням інтересів усіх заінтересованих сторін, підвищення конкурентоспроможності продукції вітчизняних виробників; доступності стандартів та інформації щодо них для користувачів; відповідності стандартів законодавству; адаптації до сучасних досягнень науки і техніки з урахуванням стану національної економіки; пріоритетності прямого впровадження в Україні міжнародних та регіональних стандартів; дотримання міжнародних та європейських правил і процедур стандартизації та ін.

Стандарти в галузі охорони атмосферного повітря розробляються, приймаються, схвалюються, переглядаються, змінюються, їх дія припиняється в порядку, передбаченому законодавством. Вони базуються на досягнутих рівнях науково-технічного прогресу й тим самим утворюють єдині вимоги, правила, загальні принципи чи характеристики,

¹ Офіц. вісн. України. — 2001. — № 24. — Ст. 1057.

² Там само. — 2005. — № 52. — Ст. 3246.

які ставляться державою до якості атмосферного повітря, а також до осіб, які здійснюють господарську діяльність і охороняють його з метою забезпечення сприятливого його стану.

На основі стандартів розробляються нормативи в галузі охорони атмосферного повітря. Відповідно до ст. 5 Закону встановлюються такі нормативи:

- екологічної безпеки атмосферного повітря;
- гранично допустимого впливу фізичних та біологічних чинників стаціонарних джерел;
- вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних чинників пересувних джерел;
- технологічні нормативи допустимого викиду забруднюючих речовин.

Законодавством можуть встановлюватися й інші нормативи у цій галузі. Порядок розроблення та затвердження нормативів у галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону «Про охорону атмосферного повітря».

Для оцінки стану забруднення атмосферного повітря встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря та нормативи гранично допустимих викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів у межах населених пунктів, у рекреаційних зонах, в інших місцях проживання, постійного чи тимчасового перебування людей, об'єктах навколишнього природного середовища з метою забезпечення екологічної безпеки громадян і навколишнього природного середовища (ст. 6 Закону).

Особливе значення мають нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря¹, які встановлюються з метою уникнення, зменшення чи запобігання негативним наслідкам забруднення атмосферного повітря. Ця група нормативів розробляється з урахуванням вимог міжнародних стандартів, норм, рекомендацій. Для оцінки стану забруднення атмосферного повітря у місцях постійного чи тимчасового перебування людей встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря, до яких належать: нормативи якості атмосферного повітря — критерій якості, який відображає гранично допустимий максимальний вміст забруднюючих речовин в атмосферному повітрі

¹ Про Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 299 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – Ст. 571.

і при якому відсутній негативний вплив на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища; гранично допустимі рівні впливу акустичного, електромагнітного, іонізуючого та інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України) визначає перелік забруднюючих речовин, фізичних та біологічних факторів, для яких розробляються нормативи. Для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря.

До основних напрямків нормування належить встановлення нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел (ст. 7 Закону). Порядок розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел регламентується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1780¹.

Нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин та їх сукупності, які містяться у складі пило-газоповітряних сумішей, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд і надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, встановлюються з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання, газоочисних установок. Ці нормативи визначаються за методикою, яка затверджується Мінприродою України з метою забезпечення вимог національного законодавства і законодавства Європейського Союзу.

Для діючих і тих, що проектуються, окремих типів обладнання і споруд залежно від часу розроблення та введення у дію, наявності наукових і технічних розробок, економічної доцільності встановлюються: норматив гранично допустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела; технологічні нормативи допустимих викидів забруднюючих речовин або їх суміші, які визначаються у місці їх виходу з устаткування.

До технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин належать: поточні технологічні нормативи — для діючих окремих типів обладнання, споруд на рівні підприємств з найкращою існуючою технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів; перспективні технологічні нормативи — для

¹ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 1. — Ст. 9.

нових і таких, що проектується, будуються або модернізуються, окремих типів обладнання, споруд з урахуванням досягнень на рівні передових вітчизняних і світових технологій та обладнання.

При розробці нормативів гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел (ст. 9 Закону) слід враховувати приписи, які містяться у Постанові Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 300 «Про порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря»¹. Нормативи встановлюються для кожного стаціонарного джерела забруднення з урахуванням рівня, за умови додержання якого фізичний та біологічний вплив усіх стаціонарних джерел забруднення у тому чи іншому районі, враховуючи перспективи його розвитку, у визначений термін не перевищуватиме нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря. Перелік фізичних та біологічних факторів, а також критерії визначення стаціонарних джерел забруднення, для яких розробляються нормативи, встановлюються Мінприродою України за погодженням з МОЗ. Розроблення нормативів здійснюється суб'єктами підприємницької діяльності за власні кошти. Розроблені нормативи погоджуються з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у частині визначення термінів здійснення заходів щодо зниження шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів до нормативного рівня. Погоджені нормативи розглядаються та затверджуються територіальним органом Мінприроди України, про що приймається відповідне рішення.

Встановлюються також нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел (ст. 9 Закону). Порядок розроблення та затвердження цих нормативів регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 303². Нормативи розробляються для кожного типу новоствореного пересувного джерела та (або) такого, що експлуатується на території України, з урахуванням вимог національного і міжнародного законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки навколишнього природного середовища. Для пересувних джерел, що експлуатуються, нормативи розробляються з урахуванням існуючих

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – Ст. 572.

² Порядок розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – Ст. 575.

технологій, а для новостворених — з урахуванням найдосконаліших доступних технологій щодо зменшення вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах, впливу фізичних факторів пересувних джерел та очищення відпрацьованих газів. Нормативи розробляються відповідно до Інструкції про загальні вимоги до розроблення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря, яка затверджується Мінприродою України.

Законодавство припускає регулювання викидів забруднюючих речовин і впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря у разі відсутності нормативів (ст. 14 Закону). За загальним правилом викиди забруднюючих речовин і вплив на стан атмосферного повітря фізичних та біологічних факторів, для яких не встановлено відповідних нормативів екологічної безпеки, допускаються у виняткових випадках лише з дозволу територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища та територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я за умови, що за цей період буде встановлено відповідний норматив та вжито необхідних заходів щодо охорони атмосферного повітря.

Проектування, будівництво і реконструкція підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, удосконалення існуючих і впровадження нових технологічних процесів та устаткування здійснюються з обов'язковим дотриманням норм екологічної безпеки, державних санітарних вимог і правил на запланованих для будівництва та реконструкції підприємствах та інших об'єктах, а також з урахуванням накопичення та трансформації забруднення в атмосфері, його транскордонного перенесення, особливостей кліматичних умов. Погодження проектів забудови, будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, здійснюється спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань містобудування та архітектури із врахуванням висновків природоохоронних, санітарних та інших органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених законом.

З метою забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини в районах житлової забудови, масового відпочинку і оздоровлення населення при визначенні місць розміщення нових, реконструкції діючих

підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, встановлюються санітарно-захисні зони (ст. 24 Закону).

Для визначення безпеки для здоров'я людини та екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів проводяться державна екологічна і санітарно-гігієнічна експертизи у порядку, визначеному законодавством.

Важливим охоронним засобом щодо атмосферного повітря є правове регулювання державного обліку усіх об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і на стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, видів і ступенів впливу на його стан фізичних та біологічних факторів (ст. 31 Закону). Облік здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 року № 1655 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря»¹. Ураховані дані використовуються при розробках різних екологічних програм, забезпечення державного контролю тощо. Державний облік включає: взяття на облік об'єктів, які справляють шкідливий вплив; ведення на об'єкті первинного обліку стаціонарних джерел, які справляють шкідливий вплив; складення державної статистичної звітності в галузі охорони атмосферного повітря за стаціонарними та пересувними джерелами; проведення інвентаризації викидів та обсягів забруднюючих речовин на зазначених об'єктах. Взяття на державний облік об'єктів здійснюється Мінприродою України за критеріями², встановленими цим Міністерством за погодженням з Держкомстатом.

Істотну роль у проведенні попереджувальних охоронних заходів відіграє моніторинг (ст. 32 Закону), який проводиться з метою отримання, збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про викиди забруднюючих речовин та рівень забруднення атмосферного повітря, оцінки та прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі охорони атмосферного повітря. Він є складовою

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 51. – Ст. 2274.

² Про затвердження Інструкції про порядок та критерії взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справляти шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря : наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 10 травня 2002 року № 177 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 22. – Ст. 1074.

частиною державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Порядок організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України¹.

До об'єктів моніторингу атмосферного повітря належать: атмосферне повітря, у тому числі атмосферні опади; викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Моніторинг атмосферного повітря проводиться Мінприродою разом з іншими суб'єктами моніторингу атмосферного повітря в рамках Програми проведення в Україні моніторингу атмосферного повітря та відповідних регіональних (місцевих) програм.

У разі виникнення надзвичайної ситуації (виявлення в атмосферному повітрі однієї або кількох речовин, кількість яких перевищує їх максимальні разові гранично допустимі концентрації, спричиненого аварією, катастрофою, стихійним лихом, що створило загрозу здоров'ю населення, призвело або може призвести до матеріальних втрат) інформація про це повинна негайно передаватися суб'єктами моніторингу атмосферного повітря органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування разом з пропозиціями про вжиття необхідних заходів для ліквідації наслідків аварії, катастрофи, стихійного лиха.

Фінансування робіт, пов'язаних з проведенням моніторингу атмосферного повітря, їх науково-методологічне та метрологічне забезпечення, а також взаємовідносини суб'єктів моніторингу атмосферного повітря здійснюються відповідно до Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391.

Здійснення контрольних заходів у галузі охорони атмосферного повітря передбачено у розділі II Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (статті 27–30). Контроль здійснюється з метою забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону атмосферного повітря місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів, а також підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Існують такі види контролю у галузі охорони атмосферного повітря: а) державний, який здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його

¹ Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 343 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 10. – Ст. 393.

територіальними органами, а також іншими спеціально уповноваженими на це органами виконавчої влади; б) виробничий — проводиться підприємствами, установами, організаціями та громадянами — суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан атмосферного повітря; в) громадський — здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища відповідно до Закону.

До заходів стимулюючого характеру належать організаційно-економічні заходи (ст. 22 Закону) та відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря (ст. 33 Закону). Організаційно-економічні заходи передбачають: а) збір за забруднення навколишнього природного середовища; б) відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря; в) надання підприємствам, установам, організаціям та громадянам — суб'єктам підприємницької діяльності податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, яка впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; г) участь держави у фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення.

Заходи поновлювального (відтворювального) напрямку пов'язані з обов'язками підприємств, установ, організацій та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності щодо охорони атмосферного повітря. Вони, якщо здійснюють викиди забруднюючих речовин або впливи фізичних та біологічних факторів, що можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або до надзвичайних екологічних ситуацій, зобов'язані заздалегідь розробити та погодити спеціальні заходи щодо охорони атмосферного повітря відповідно до закону. У разі виникнення таких надзвичайних екологічних ситуацій керівники суб'єктів підприємницької діяльності зобов'язані негайно в порядку, визначеному Законом України від 8 червня 2000 року «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»¹, повідомити про це органи, які здійснюють державний

¹ Офіц. вісн. України. — 2000. — № 28. — Ст. 1155.

контроль у галузі охорони атмосферного повітря, і вжити заходів щодо охорони атмосферного повітря та ліквідації причин і наслідків його забруднення.

До заборонних заходів віднесено обмеження, тимчасова заборона (зупинення) або припинення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і впливу фізичних та біологічних факторів на його стан (ст. 12 Закону).

Господарська чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами, може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена) або припинена відповідно до законодавства.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря

Підставою для притягнення особи до юридичної відповідальності у цій сфері є порушення вимог атмосфероохоронного законодавства. Порушення законодавства про охорону атмосферного повітря являє собою винне, протиправне діяння (дію або бездіяльність), що полягає у невиконанні вимог і правил, встановлених у цілях охорони атмосферного повітря, запобігання шкоді здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу, захисту екологічного правопорядку та забезпечення екологічної безпеки населення і території.

У статті 33 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» встановлені такі види правопорушень: порушення прав громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; перевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел в атмосферне повітря та нормативів гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел; перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах пересувних джерел; викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноважених на те органів виконавчої влади відповідно до закону тощо. Перелік атмосфероповітряних правопорушень не є вичерпним, отже, він може бути розширений законодавством України.

У сучасних умовах найбільш поширеними є правопорушення, що сталися внаслідок наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Зокрема: викиди забруднюючих речовин, які перевищують рівень гранично допустимих або тимчасово погоджених викидів, встановлених дозволами на викид, які видані у встановленому порядку; викиди забруднюючих речовин джерелами, які не мають дозволів на викид, у тому числі і по окремих інгредієнтах; викиди забруднюючих речовин, що здійснюються з перевищенням граничних нормативів їх утворення і вмісту в газах, що відходять, для окремих типів технологічного та іншого обладнання.

Наднормативні викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря можуть відбуватися за рахунок: неефективної роботи газоочисних установок; роботи технологічного обладнання при несправних газоочисних установках або їх невикористанні; порушення технологічних режимів; невиконання у встановлені терміни заходів по досягненню нормативів ГДВ; аварійних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; залпових викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які не передбачені технологічними регламентами виробництва; використання непроектних сировини і палива в технологічних процесах; інших видів порушень. Факт наднормативного викиду забруднюючих речовин в атмосферне повітря встановлюється спеціалістами Мінприроди України при перевірці підприємств шляхом інструментальних методів контролю та розрахунковими методами.

Особи, винні в правопорушеннях, несуть відповідальність відповідно до закону. Залежно від виду правопорушення застосовується адміністративна, кримінальна, цивільна та дисциплінарна відповідальність. Конкретні склади порушень законодавства про охорону атмосферного повітря передбачені відповідними кодексами (КК, КпАП, спеціальним екологічним законодавством).

Кримінальна відповідальність передбачена ст. 241 КК «Забруднення атмосферного повітря». У ній за забруднення або іншу зміну природних властивостей атмосферного повітря шкідливими для життя, здоров'я людей чи для довкілля речовинами, відходами або іншими матеріалами промислового або іншого виробництва внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи для довкілля; а також ті самі діяння, якщо вони спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки, передбачено покарання у вигляді штрафу, або позбавлення волі з відібранням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю. Об'єктом

даного злочину є суспільні відносини, що складаються з приводу науково обґрунтованого раціонального використання, відтворення, поліпшення, запобігання шкідливому впливу на довкілля та охорону чистоти атмосферного повітря, як сприятливого середовища існування людини, тваринного і рослинного світу. Предметом злочину є атмосферне повітря, що знаходиться у відкритому просторі в межах території України. Забруднення атмосферного повітря в межах приміщення не може бути кваліфіковане за ст. 241 КК, оскільки Кодекс окремо встановлює відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці, що передбачена ст. 271 КК. При цьому забруднення має розглядатися як змінення складу і властивостей атмосферного повітря в результаті надходження або утворення в ньому фізичних, біологічних факторів і (або) хімічних сполук, що можуть несприятливо впливати на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища. Джерелами забруднення є підприємства, окремі цехи, агрегати без забезпечення заходів для очищення промислових, сільськогосподарських відходів, теплові, енергетичні установки, автомобільний транспорт тощо. Зміна природних властивостей — це зміна фізичних, хімічних, біологічних та інших характеристик атмосферного повітря, що впливає на його прозорість, шумові, електромагнітні та інші показники, що перевищують встановлені екологічні та санітарно-гігієнічні нормативи шкідливого впливу на довкілля.

Підставою для притягнення винних осіб у порушенні вимог атмосфероповітряного законодавства є відповідне адміністративне правопорушення (проступок), передбачене у таких статтях КпАП України: самовільне випалювання рослинності або її залишків (ст. 77¹); порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст. 78); порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери і атмосферних явищ (78¹); недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст. 79); недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд (ст. 79¹); випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст. 80); перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст. 81); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспор-

тування, утилізації, ліквідації і використання відходів (ст. 82) та ін. На винних у порушенні законодавства у галузі охорони атмосферного повітря накладаються адміністративні стягнення у вигляді штрафів з громадян та посадових осіб.

Цивільно-правова відповідальність у галузі охорони атмосферного повітря головним чином полягає в обов'язку правопорушника відшкодувати заподіяну майнову та моральну шкоду, незалежно від притягнення його до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності. Відшкодування шкоди, завданої порушенням атмосфероповітряного законодавства, передбачено ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря». У даній статті встановлено, що шкода, завдана порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає відшкодуванню у порядку та розмірах, встановлених законом. Названий припис має загальний та відсильний характер. Він відсилає до чинного законодавства у широкому розумінні. Справа в тому, що забруднення атмосферного повітря пов'язано з пограничними еколого-майновими правами громадян та юридичних осіб. Тому доцільно застосування, поряд з атмосфероповітряним, і нормативно-правових приписів інших галузей законодавства. Відшкодування збитків може бути як у формі застосування майнової відповідальності, так і у формі використання правових гарантій, які не підпадають під відповідальність, однією з підвалин застосування якої є вчинення винною особою правопорушення. Тому збитки підлягають відшкодуванню як у разі вчинення правопорушення, так і в інших випадках.

Відомо, що при підрахунку збитків, заподіяних природному середовищу та суб'єктам екологічного права, використовуються різні такси, методи, правила й інші способи, затверджені відповідними державними органами. Наказом Мінекобезпеки України від 18 травня 1995 року № 38 затверджена Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, завданих державі внаслідок наднормативних викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря¹. Ця методика встановлює основні вимоги до порядку визначення і розрахунку розмірів компенсації збитків за наднормативні викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря і є обов'язковою для спеціалістів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, що здійснюють державний контроль за дотриманням підприємствами, установами, організаціями, іноземними юридичними та фізичними особами (підприємствами), незалежно від форм власності, вимог законодавства про охорону атмосферного повітря.

¹ Бюл. нормат. актів України. – 1995. – № 10. – С. 129.

Крім того, необхідно ураховувати деякі загальні приписи, які містяться у ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Ці приписи стосуються насамперед таких питань, як обсяг шкоди, яка стягується, деяких сфер виникнення шкоди (відновлення здоров'я людини, якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів до нормального стану). Певні особливості має відшкодування шкоди, заподіяної власниками джерел підвищеної небезпеки. Можливі випадки, при яких виникає необхідність застосування окремих норм цивільного законодавства, зокрема, норм щодо застосування солідарної відповідальності, коли збитки спричинені діями декількох осіб, тощо.

Контрольні питання

1. Атмосферне повітря як об'єкт правової охорони.
2. Поняття правової охорони атмосферного повітря.
3. Правове регулювання стандартизації і нормування в галузі охорони атмосферного повітря. Які нормативи встановлюються в галузі охорони атмосферного повітря?
4. Правові заходи з охорони атмосферного повітря.
5. Визначте види відповідальності за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря.
6. Поняття об'єкта охорони атмосферного повітря в широкому та вузькому розумінні.
7. Суб'єкти правової охорони атмосферного повітря.
8. Охарактеризуйте заходи превентивного характеру у сфері правової охорони атмосферного повітря.
9. Проаналізуйте заходи дозвільного характеру у сфері правової охорони атмосферного повітря.
10. Які контрольні заходи в галузі охорони атмосферного повітря передбачені діючим законодавством?
11. Проаналізуйте заходи відтворювального та заборонного характеру у сфері охорони атмосферного повітря.

Розділ XVI

Правове регулювання поводження з відходами

§ 1. Відходи як об'єкт правового регулювання

В Україні в результаті утворення великих обсягів відходів проблема екологічної безпеки набула особливої гостроти. Розрив між прогресуючим накопиченням виробничих та побутових відходів і заходами з їх утилізації та знешкодження загрожує поглибленням екологічної кризи і загостренням соціально-економічної ситуації в Україні.

Більшість виробничих і побутових відходів утворюється у великих містах країни, що може призвести до забруднення навколишнього природного середовища. Крім того, певні види відходів належать до категорії небезпечних для життя і здоров'я людини. Щороку на підприємствах України утворюється більше 100 мільйонів тонн токсичних відходів¹. Особливу небезпеку для життя і здоров'я людини становлять радіоактивні відходи.

Зазначені обставини вимагають чіткого закріплення юридичного визначення такого поняття, як «відходи», виявлення його ознак та юридичної природи. Поняття відходів як правової категорії обгрунто-

¹ Про загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами : Закон України від 14 вересня 2000 року №1947-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 41. – Ст. 1732.

вується в юридичній літературі та передбачається у нормативно-правових актах національного законодавства України про відходи, а також у правових актах Європейського Союзу.

У першу чергу правове визначення поняття «відходи» закріплюється національним законодавством. Так, згідно із Законом України від 5 березня 1998 року «Про відходи», відходи — будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення¹.

Аналіз правового поняття відходів дає можливість визначити основні ознаки відходів.

1. Відходи — це речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності. Таким чином, поняття відходів обмежується сферою людської діяльності. Проте тут є певний недолік, оскільки вони можуть утворюватися також внаслідок природних та техногенних катастроф. Державний класифікатор відходів ДК 005-1996 розширює їх поняття і включає відходи, які створені внаслідок природних та техногенних катастроф.

2. Відходи не можуть у подальшому використовуватись за місцем утворення чи виявлення. Саме неможливість використання в подальшому цих речовин, матеріалів і предметів дає змогу їх відокремлення від інших об'єктів, які не належать до категорії відходів.

3. Нормами права передбачається наявність їх власника, тобто належність відповідним особам. Суб'єктами права власності на відходи є юридичні і фізичні особи, територіальні громади, а також держава. Вони володіють, користуються і розпоряджаються ними в межах, визначених законом. Відходи, що не мають власника, або власник яких невідомий, вважаються безхазяйними. Власниками відходів можуть бути як виробники відходів, тобто суб'єкти, діяльність яких призводить до їх утворення, так і інші особи, які набули права власності на підставі правочинів.

4. Власник повинен позбутися відходів шляхом їх утилізації чи видалення. Згідно із ст. 1 Закону України «Про відходи» утилізація передбачає використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів. У свою чергу операція по видаленню відходів, навпаки, не призводить до їх утилізації.

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — Ст. 483.

5. Відходи характеризуються подвійною природою. Як забруднююча речовина вони створюють певну небезпеку навколишньому природному середовищу, є істотним фактором забруднення, засмічення, зараження довкілля. Тому відходи в першу чергу підлягають видаленню чи переробці з метою захисту навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людини від їх негативного впливу. Водночас, певні види відходів можливо утилізувати, а тому вони є додатковим джерелом матеріальних та енергетичних ресурсів.

В останні роки прийнято багато нормативних актів, які регулюють процес поводження з відходами на всіх стадіях — від їх утворення до знешкодження, захоронення і утилізації. Основними нормативно-правовими актами в даній галузі є: Закон України від 19 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України від 5 березня 1998 року «Про відходи», Закон України від 30 червня 1995 року «Про поводження з радіоактивними відходами», Закон України від 14 вересня 2000 року «Про загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами», Закон України від 8 лютого 1995 року «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 року «Про затвердження Програми поводження із твердими побутовими відходами», а також розпорядження Уряду України від 1 серпня 2007 року «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами».

Особлива роль у регулюванні відносин у сфері поводження з відходами належить Закону України від 5 березня 2008 року «Про відходи». Він визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України. У ньому закріплюються основні терміни, права і обов'язки суб'єктів у сфері поводження з відходами, компетенція державних органів і органів місцевого самоврядування, відносини права власності на відходи та інші найбільш важливі питання.

§ 2. Правова класифікація видів відходів

Правова класифікація відходів повинна ґрунтуватися на таких ознаках і особливостях, які мають юридичне значення, тобто обумовлюють необхідність встановлення різного порядку поводження з відходами, породжують диференціацію їх правового режиму. Відходи не є однорідними, а тому можна провести їх правову класифікацію на групи (види) за певними критеріями, які закріплюються в чинному законодавстві. Необхідність здійснення класифікації передбачається Законом України «Про відходи», який встановлює вимоги до класифікації відходів та їх паспортизації (ст. 6). У нормативно-правових актах розрізняють такі види відходів: за сферою їх утворення: відходи виробництва і споживання, у тому числі і побутові відходи; залежно від фізичного стану, в якому вони перебувають: тверді, рідкі, газоподібні; за ступенем (рівнем) небезпеки і характером впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини: безпечні і небезпечні відходи (токсичні, біологічні, вибухонебезпечні, вогнєнебезпечні, радіоактивні тощо); за суспільною корисністю залежно від засобу подальшого поводження; від їх приналежності.

Номенклатура відходів закріплена в Державному класифікаторі України «Класифікатор відходів», ДК 005-1996, затвердженому Держстандартом України 29 лютого 1996 року, що ведеться з метою надання різнобічної та обґрунтованої інформації про утворення, накопичення, оброблення (перероблення), знешкодження та видалення відходів. Державний класифікатор відходів дозволяє уніфіковано описати відходи, які утворилися в різних регіонах та за різними видами економічної діяльності. В його основу покладено генетичний принцип — перш за все за місцем та способом утворення відходів. Нині з метою гармонізації української законодавчо-нормативної бази з європейською здійснюється робота по його вдосконаленню згідно з європейськими стандартами і європейським каталогом відходів.

Залежно від сфери утворення відходи поділяються на відходи виробництва та споживання і побутові відходи. Найпоширенішими є відходи виробництва. Вони утворюються в галузях промисловості і сільському господарстві, при виробництві продукції лісового господарства і веденні лісозаготівель. Відповідно до Класифікатора відходів до них належать: залишки сировини, матеріалів, напівфабрикатів тощо, які утворені в процесі виробництва продукції і втратили свої споживчі

властивості; супутні гірничі породи та залишкові продукти (шлам, пил, відсів тощо); новоутворені речовини і їх суміші, що не є метою даного виробництва (шлак, зола, кубові залишки, інші тверді утворення); залишкові продукти сільськогосподарського виробництва (у тому числі тваринництва), лісівництва; бракована, некондиційна продукція чи забруднена небезпечними речовинами і непридатна до використання.

До відходів споживання належать непридатна до експлуатації продукція, вироби, медичні препарати, які втратили свої споживчі властивості і в яких містяться певні хімічні та біологічні компоненти, що потребують небезпечного видалення.

Серед них особливе місце займають побутові відходи, які можуть бути твердими та рідкими. Поняття цієї категорії відходів закріплено в Правилах надання послуг із збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів, затверджених наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 21 березня 2000 року¹.

Тверді побутові відходи — це відходи, які утворюються в процесі життя і діяльності людини і накопичуються у житлових будинках, закладах соцкультпобуту, громадських, навчальних, лікувальних, торговельних та інших закладах (це харчові відходи, предмети дорожнього вжитку, сміття, опале листя, відходи від прибирання і поточного ремонту квартир, макулатура, скло, метал, полімерні матеріали тощо) і не мають подальшого використання за місцем їх утворення.

Рідкі побутові відходи — господарчо-побутові (від миття, прання тощо) та каналізаційні стоки (за винятком промислових) за відсутності централізованого водовідведення.

Особлива увага в законодавстві приділяється небезпечним відходам, тому що вони самостійно або при контактуванні із іншими речовинами можуть заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу і здоров'ю людини. Як зазначалося, за рівнем безпеки відходи поділяються на безпечні і небезпечні. Проте такий поділ є умовним, оскільки всі відходи є небезпечними.

Небезпечними є відходи, що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними².

¹ Офіц. вісн. України. — 2000. — № 31. — Ст. 1321.

² Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 року // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — Ст. 483.

Такі відходи містять шкідливі речовини, що мають небезпечні властивості (токсичні, вибухонебезпечні, мають високу реакційну здатність) або містять збудників інфекційних хвороб. Залежно від шкідливості їх властивостей вони поділяються на токсичні, біологічні, вибухонебезпечні, вогнебезпечні і радіоактивні відходи.

Токсичними (отрутними) є відходи, які при потрапленні в організм через органи дихання, травлення або через шкіру, здатні викликати смерть людини або справити на неї сильний негативний вплив. Переважно це відходи підприємств чорної і кольорової металургії, хімічної промисловості, машинобудування. Під вибухонебезпечними відходами розуміють тверді або рідкі відходи, які самі по собі здатні до хімічної реакції з виділенням газів такої температури і тиску і з такою швидкістю, що викликає ушкодження навколишніх предметів.

Найнебезпечнішими є радіоактивні відходи. Поняття радіоактивних відходів закріплюється в Законі України від 30 червня 1995 року «Про поводження з радіоактивними відходами»¹. До них належать матеріальні об'єкти та субстанції, активність радіонуклідів або радіоактивне забруднення яких перевищує межі, встановлені діючими нормами, за умови, що використання цих об'єктів та субстанцій не передбачається. У свою чергу такі відходи залежно від рівня звільнення їх від контролю органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки підходять до двох груп: довгоіснуючі і короткоіснуючі.

Закон України «Про відходи» додатково виділяє групу відходів — відходи як вторинна сировина. До цієї групи належать відходи, для утилізації та переробки яких в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні і/або економічні передумови.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року «Про впровадження системи збору, сортування, транспортування, переробки і утилізації відходів як вторинної сировини»² передбачаються окремі тарифи за збір тари (упакування) з картону, паперу, скла, металу, пластмаси, дерева. Найбільш повно в законодавстві врегульоване питання відносно збирання і переробки металобрухту. Спеціальним нормативним актом у цій галузі є Закон України від 5 травня 1999 року «Про металобрухт», який регулює відносини, що виникають у процесі здійснення операцій з металобрухтом³.

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 198.

² Офіц. вісн. України. — 2001. — № 31. — Ст. 1412.

³ Там само. — 1999. — № 21. — Ст. 937.

Ще однією класифікаційною ознакою видів відходів є їх поділ за фізичним станом, у якому вони перебувають. До таких видів належать газоподібні, рідкі та тверді відходи.

Окремою групою є розподіл відходів стосовно наявності власника, тобто відходи, що мають власника, та безхазяйні відходи. Порядок виявлення та обліку безхазяйних відходів затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року¹.

§ 3. Правовий режим поводження з відходами

Правовий режим поводження з відходами закріплюється чинним законодавством України і в першу чергу Законом України «Про відходи». Даний закон закріплює поняття поводження з відходами. Поводження з відходами — це дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення. Таким чином, правовий режим поводження з відходами включає певні етапи поводження з ними, які врегульовані нормами права з моменту їх утворення і до знешкодження, захоронення або утилізації.

Відходи утворюються юридичними і фізичними особами в процесі їх діяльності. З метою запобігання або зменшення обсягів їх утворення Закон (ст. 31) передбачає: розроблення та впровадження науково обґрунтованих нормативів утворення відходів на одиницю продукції (сировини та енергії), виконання робіт і надання послуг, що регламентують їх кількісний та якісний склад, відповідно до передових технологічних досягнень; періодичний перегляд встановлених нормативів утворення відходів, спрямованих на зменшення їх обсягів, з урахуванням передового вітчизняного і зарубіжного досвіду та економічних можливостей; встановлення на основі затверджених нормативів (питомих показників обсягів утворення відходів) лімітів на утворення відходів; розроблення системи поводження з імпортними пакувальними матеріалами і тарою; розроблення загальних вимог щодо поводження з побутовими відходами; розроблення системи інформаційного, науково-методичного забезпечення виробників відходів відомостями про технологічні та інші можливості зменшення обсягів утворення та

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 31. — Ст. 1182.

утилізації відходів; запровадження відповідно до закону санкцій за перевищення лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів.

Збирання відходів є першим етапом поводження з відходами. Він являє собою діяльність, яка пов'язана з вилученням, накопиченням і розміщенням відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах, включаючи сортування відходів з метою подальшої утилізації або видалення.

Перевезення відходів — це транспортування відходів від місць їх утворення або зберігання до місць чи об'єктів оброблення, утилізації чи видалення. У законодавстві додатково закріплюється транскордонне перевезення відходів. Під ним розуміється транспортування відходів з території, на /або через територію України, на територію або через територію іншої держави.

Транспортування небезпечних відходів дозволяється лише за наявності їх паспорта та дозволу (ліцензії) на поводження з ними і тільки спеціально обладнаним для цього транспортним засобом. Перевезення таких відходів здійснюється за умови обов'язкового страхування цивільної відповідальності перевізника за збитки, які можуть бути завдані ним під час перевезення. В Україну забороняється ввезення відходів з метою їх зберігання чи видалення.

Оброблення (перероблення) відходів — це здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних зі зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення.

Знешкодження відходів — зменшення або усунення небезпеки відходів шляхом механічної, фізико-хімічної або біологічної обробки. Знешкодження і переробка відходів здійснюється сміттєпереробними і сміттєспалювальними заводами.

Утилізація відходів передбачає використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів. Утилізація здійснюється як твердих побутових відходів, так і відходів промисловості. Утилізація окремих складових частин твердих побутових відходів (скло, чорний і кольоровий металобрухт, макулатура) здійснюється шляхом роздільного збору утильних компонентів і при механізованому способі із загальної маси. Більшість відходів промисловості також підлягає утилізації. Законодавство забороняє змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія.

Видалення відходів — здійснення операцій з відходами, що не призводять до їх утилізації. Закон України «Про відходи» з метою

повного обліку та опису місць видалення відходів, їх якісного і кількісного складу, а також здійснення контролю за впливом відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини передбачає ведення реєстру місць видалення відходів. Реєстр таких місць здійснюється на підставі відповідних паспортів, звітних даних виробників відходів, відомостей спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами. Вони підлягають щорічному уточненню. Порядок ведення реєстру місць видалення відходів затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року¹.

Одним з етапів поводження з відходами є їх розміщення, під яким розуміють їх зберігання і захоронення в спеціально відведених для цього місцях чи об'єктах (полігонах, сховищах, комплексах тощо).

Зберігання відходів — це тимчасове розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах (до їх утилізації чи видалення). На кожне місце або об'єкт зберігання або видалення відходів складається спеціальний паспорт, у якому визначаються найменування та код відходів (згідно з Державним класифікатором відходів), їх кількісний і якісний склад, походження, а також технічні характеристики місць або об'єктів зберігання чи видалення, а також відомості про методи контролю та безпечної експлуатації цих місць чи об'єктів.

Захоронення відходів — остаточне розміщення відходів при їх видаленні у спеціально відведених місцях чи об'єктах таким чином, щоб довгостроковий шкідливий вплив відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини не перевищував установлених нормативів. Зберігання і захоронення небезпечних відходів дозволяється лише у спеціально обладнаних місцях.

Законодавством забороняється несанкціоноване скидання і розміщення відходів у підземних горизонтах, на території міст та інших населених пунктів, на територіях природно-заповідного фонду, на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також у межах водоохоронних зон і зон санітарної охорони водних об'єктів.

За розміщення відходів із суб'єктів підприємницької діяльності стягується плата. Розмір плати встановлюється на основі нормативів, що розраховуються на одиницю обсягу утворення відходів, залежно від рівня їх небезпеки та цінності території, на якій вони розміщені. Законодавством передбачається стимулювання суб'єктів господарської діяльності, які впроваджують технології, спрямовані на зменшення

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 31. — С. 90.

обсягів утворення відходів, утилізують відходи в процесі виробництва продукції, здійснюють їх збирання і заготівлю, будівництво підприємств і цехів, а також організують виробництво устаткування для утилізації відходів, беруть пайову участь у фінансуванні заходів щодо утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення. Стимулювання таких суб'єктів здійснюється шляхом надання пільг щодо оподаткування прибутку від реалізації продукції, виготовленої з використанням відходів, надання дотацій з Державного бюджету України і інших бюджетів для перевезення відходів, а також здійснення пріоритетного державного кредитування.

Державний контроль і нагляд у сфері поводження з відходами здійснює Міністерство охорони навколишнього природного середовища, а також інші спеціально уповноважені органи виконавчої влади у сфері поводження з відходами.

§ 4. Особливості правового регулювання поводження з радіоактивними відходами

Радіоактивні відходи становлять підвищену небезпеку для життя і здоров'я людини та довкілля. Правовідносини у сфері поводження з радіоактивними відходами регулюються в першу чергу спеціальним Законом України від 30 червня 1995 року «Про поводження з радіоактивними відходами», який спрямований на забезпечення захисту людини та навколишнього природного середовища від шкідливого впливу радіоактивних відходів. Тому він закріплює особливості правового регулювання поводження з ними.

Поводження з радіоактивними відходами — це всі види діяльності, що стосується оперування, попередньої обробки, обробки, кондиціонування, перевезення, зберігання чи захоронення відходів. Право на поводження з радіоактивними відходами мають тільки юридичні та фізичні особи, які отримали у встановленому порядку дозвіл органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на здійснення відповідного виду діяльності (ліцензіати).

Закон передбачає створення об'єктів для поводження з радіоактивними відходами. Згідно зі ст. 1 Закону до цих об'єктів належить споруда, приміщення або обладнання, призначене для збирання, переве-

ження, переробки, зберігання або захоронення радіоактивних відходів.

Перевезення радіоактивних відходів здійснюється юридичними або фізичними особами, які мають відповідні ліцензії на даний вид діяльності. Таке перевезення можливе тільки у транспортних пакувальних комплектах відповідно до затверджених норм, правил і стандартів щодо перевезення радіоактивних відходів, якими передбачаються: порядок їх перевезення; права і обов'язки вантажовідправника, перевізника та одержувача; заходи безпеки; вимоги до упаковки та транспортних засобів; заходи на випадок дорожньо-транспортних подій під час перевезення відходів; запобігання та заходи щодо ліквідації наслідків можливих радіаційних аварій; заходи фізичного захисту (ст. 19 Закону).

Умови та режим перевезення радіоактивних відходів повітряним, залізничним, водним або автомобільним транспортом в обов'язковому порядку погоджуються з відповідними службами Міністерства внутрішніх справ України.

Захоронення цих відходів здійснюють лише спеціалізовані підприємства по поводженню з радіоактивними відходами за наявності відповідної ліцензії. Зберігання та захоронення таких відходів дозволяється тільки у спеціально призначених для цього сховищах радіоактивних відходів, під якими розуміються споруди для зберігання або захоронення радіоактивних відходів з обов'язковим забезпеченням інженерних, геологічних, фізичних та інших бар'єрів, що перешкоджають міграції радіонуклідів. Рішення про будівництво зазначених об'єктів приймають відповідно до компетенції Верховна Рада України або Кабінет Міністрів України. Проектування таких об'єктів здійснюється відповідно до діючих норм, правил і стандартів з використанням технологій, які були підтверджені досвідом, випробуванням чи аналізом. При цьому проект сховища радіоактивних відходів в обов'язковому порядку повинен містити дві оцінки безпеки: під час експлуатації та після закриття сховища. Експлуатація сховищ дозволяється лише після одержання ліцензії на право поводження з радіоактивними відходами.

Земельні ділянки, відведені під сховища радіоактивних відходів, виводяться з господарського обороту і відмежовуються від суміжних територій санітарно-захисними зонами. Вони надаються на весь визначений проектом період експлуатації і консервації згідно з земельним законодавством.

У місцях розміщення об'єктів, призначених для розміщення радіоактивних відходів, може бути встановлений особливий режим терито-

рії, а також виділяються санітарно-захисна зона і зона спостереження. Розміри і межі зазначених зон визначаються у проекті згідно з нормами, правилами і стандартами у сфері використання ядерної енергії і затверджуються місцевими радами. У санітарно-захисній зоні здійснюється контроль за радіаційним станом. У її межах забороняється: проживання населення; здійснення всіх видів водокористування, лісокористування та користування надрами, за винятком зумовлених затвердженими проектами; проведення наукових досліджень без спеціальних дозволів та ін. (ст. 26 Закону). Використання для народногосподарських цілей земель і водних об'єктів, розташованих у санітарно-захисній зоні, можливе лише з дозволу органів державного регулювання ядерної і радіаційної безпеки за погодженням з експлуатуючою організацією за умови обов'язкового проведення радіологічного контролю продукції, яка виробляється.

Чинне законодавство України забороняє проведення зборів, мітингів, демонстрацій і інших громадських заходів на території об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, а також в санітарно-захисних зонах. При цьому слід зазначити, що громадяни і їх об'єднання мають право на одержання інформації, а також на участь в обговоренні проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії і радіаційної безпеки, у тому числі і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року затверджений Порядок проведення громадських слухань із питань використання ядерної енергії і радіаційної безпеки¹.

На території України з метою виключення можливості неконтрольованого накопичення радіоактивних відходів та забезпечення оперативного контролю за їх місцезнаходженням і переміщенням, умовами їх зберігання та захоронення ведеться Державний облік радіоактивних відходів. Він включає: ведення Державного реєстру радіоактивних відходів; ведення Державного кадастру сховищ радіоактивних відходів та перелік місць тимчасового їх зберігання.

Державний реєстр радіоактивних відходів — це послідовний поточний запис актів спеціальної форми про утворення, фізико-хімічний склад, обсяги, властивості, а також перевезення, зберігання та захоронення радіоактивних відходів. Положення про Державний реєстр радіоактивних відходів затверджується Кабінетом Міністрів України.

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 29. — Ст. 1096.

Державний кадастр сховищ радіоактивних відходів являє собою зведення систематизованих відомостей про об'єкти для зберігання чи захоронення радіоактивних відходів. Він повинен містити систематизований банк даних щодо місцезнаходження, кількісних та якісних характеристик, умов зберігання або захоронення радіоактивних відходів, систем контролю та моніторингу (ст. 16 Закону). Порядок його ведення здійснюється відповідно до Положення про Державний кадастр сховищ і місць тимчасового зберігання радіоактивних відходів, яке затверджено постановою Уряду України від 29 квітня 1996 року.

Усі юридичні та фізичні особи при здійсненні будь-якого виду діяльності у сфері поводження з радіоактивними відходами зобов'язані дотримуватися норм, правил і стандартів щодо ядерної і радіаційної безпеки.

§ 5. Відповідальність за порушення законодавства у сфері поводження з відходами

Підставою юридичної відповідальності у сфері поводження з відходами є здійснення екологічного правопорушення. Чинне екологічне законодавство закріплює перелік правопорушень у даній сфері. Зокрема, у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначені наступні види правопорушень: допущення наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних радіоактивних речовин та відходів. Крім того, невиконання спеціальних правил поводження з відходами може привести до порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище або порушення норм екологічної безпеки.

Більш повний перелік правопорушень закріплений у Законі України від 5 березня 1998 року «Про відходи». Він передбачає 16 видів правопорушень. Зазначений перелік не є вичерпним. Законами може бути встановлена відповідальність і за інші правопорушення законодавства про відходи.

Найпоширенішими правопорушеннями в даній галузі є: порушення встановленого порядку поводження з відходами, що призвело або може призвести до забруднення навколишнього природного середовища, прямого або опосередкованого шкідливого впливу на здоров'я людини і економічних збитків; самовільне розміщення чи видалення відходів; приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів; невиконання вимог поводження з відходами, що призвело до негативних екологічних, санітарно-епідемічних наслідків або завдало матеріальної чи моральної шкоди; порушення вимог безпечного перевезення небезпечних відходів.

Порушення у сфері поводження з відходами є різновидом екологічних правопорушень. Тим часом вони за своїм складом неоднорідні і їх можна класифікувати за різними критеріями. За об'єктами посягання: спрямовані на навколишнє природне середовище або життя і здоров'я людини, у випадку порушення права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Залежно від суб'єкта: при порушенні юридичними і фізичними особами вимог поводження в процесі здійснення їх діяльності і з боку контролюючих державних органів. Зокрема, передбачена відповідальність за порушення порядку ведення первинного обліку і здійснення контролю за операціями щодо поводження з відходами.

З урахуванням ступеня суспільної небезпеки вони поділяються на проступки та злочини. Згідно з видами правопорушень у сфері поводження з відходами винні особи можуть бути притягнені до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної або цивільної відповідальності.

Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності. Кодекс про адміністративні правопорушення (КпАП) із змінами, внесеними після прийняття Закону України «Про відходи», передбачає відповідальність громадян і посадових осіб за такі порушення: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель хімічними і радіоактивними речовинами, виробничими і іншими відходами (ст. 52); забруднення і засмічування вод (ст. 59); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами-відходами і покидьками (ст. 72); засмічування лісів відходами (ст. 73); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82); порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами (ст. 82¹); виробництво

продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації (ст. 82²); приховування, перекручування або відмова від надання повної і достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (ст. 82³); змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82⁴); порушення правил передачі відходів (ст. 82⁵); порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів (ст. 82⁶); приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ст. 91³).

Кримінальна відповідальність у сфері поводження з відходами передбачена ст. 268 КК України — незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини. Крім того, окремі об'єкти навколишнього природного середовища можуть бути забруднені відходами. У таких випадках також настає кримінальна відповідальність, і тут можна говорити про кримінальні злочини у сфері поводження з відходами.

Кримінальний кодекс передбачає відповідальність за: забруднення або псування земель речовинами, відходами або іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я або довкілля (ст. 239); забруднення або іншу зміну природних властивостей атмосферного повітря шкідливими для життя, здоров'я людей або для довкілля речовинами, відходами або іншими матеріалами промислового або іншого виробництва (ст. 241); порушення правил охорони вод (водних об'єктів), якщо це спричинило забруднення поверхневих і підземних вод... і створило небезпеку для життя, здоров'я людей і довкілля (ст. 242); забруднення моря в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або в межах вод виключної (морської) економічної зони України матеріалами чи речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей, або відходами, а також незаконне скидання чи поховання в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або у відкритому морі зазначених матеріалів, речовин і відходів (ст. 243); порушення законодавства про континентальний шельф України, що заподіяло істотну шкоду, а також невжиття особою, що відповідає за експлуатацію технологічних установок або інших джерел безпеки в зоні безпеки, заходів для захисту живих організмів моря від дії шкідливих відходів або небезпечних випромінювань та енергії, якщо це створило небезпеку їх загибелі або загрожувало життю або здоров'ю людей (ст. 244).

У випадку якщо зазначені діяння (статті 239, 241, 242, 243) спричинили загибель або захворювання людей, масову загибель об'єктів тваринного або рослинного світу або тяжкі наслідки, то в Кримінальному кодексі закріплюється більш суворе покарання.

Незалежно від притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності, вони повинні нести цивільно-правову відповідальність у разі заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу або здоров'ю громадян. Цивільно-правова відповідальність передбачає обов'язок юридичних і фізичних осіб відшкодувати шкоду, заподіяну ними в результаті порушення законодавства у сфері поводження з відходами, тобто покладає на винних осіб несприятливі майнові або інші наслідки.

Екологічне законодавство передбачає відшкодування заподіяної шкоди, як правило, у повному обсязі без застосування норм зниження розміру відшкодування і незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища і погіршення якості природних ресурсів.

Відшкодування шкоди, заподіяної об'єктам навколишнього природного середовища, здійснюється відповідно до затверджених у встановленому порядку такс, а також методик обчислення розміру збитків. При їх відсутності відшкодування провадиться по фактичних витратах на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища. Шкода, заподіяна здоров'ю і майну громадян, відшкодовується відповідно до норм цивільного законодавства.

Діяльність у сфері поводження з виробничими і побутовими відходами належить до підвищеної екологічної небезпеки для навколишнього природного середовища. Тому відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» особи, які володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам і юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ або навмисних дій потерпілих.

Найбільшу небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини становлять небезпечні відходи. У цьому зв'язку Міністерством охорони навколишнього природного середовища 15 травня 2001 року затверджена Тимчасова методика визначення очікуваних збитків від забруднення довкілля при транспортуванні небезпечних речовин та відходів¹. Вона визначає орієнтовні розрахунки розмірів відшкодування шкоди, завданої юридичними і фізичними

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 24. – Ст. 1083.

особами при здійсненні ними діяльності з транспортування небезпечних речовин та відходів унаслідок аварійного забруднення природних ресурсів небезпечними речовинами та відходами. Зазначені розрахунки застосовуються при визначенні страхових сум, страхових тарифів при страхуванні відповідальності при транспортуванні небезпечних речовин та відходів при укладенні договорів страхування. Розмір збитків від аварійного забруднення при транспортуванні небезпечних відходів визначається залежно від об'єкта навколишнього середовища. У методиці визначається розмір збитків за забруднення земельних, водних ресурсів і атмосфери. Вона закріплює підвищувальні коефіцієнти при визначенні розміру збитків. Так, при забрудненні земельних ресурсів додатково враховується еколого-господарське значення земель. Найбільший коефіцієнт підвищення збитків передбачений за забруднення землі зон санітарної охорони водозаборів, прибережної захисної смуги вздовж річок та навколо водоймищ.

Розмір збитків при забрудненні вод залежить від категорії водних об'єктів. Зокрема, при забрудненні небезпечними речовинами та відходами поверхневих і морських водних об'єктів рибогосподарського водокористування першої категорії сума збитків збільшується у два рази.

У випадку забруднення атмосфери закріплюється підвищувальний коефіцієнт, який враховує територіальні соціально-екологічні особливості, що залежать від чисельності жителів населеного пункту, його народногосподарського значення.

Контрольні питання

1. Сформулюйте правове поняття відходів та назвіть їх основні ознаки.
2. Перелічіть види відходів відповідно до законодавства України.
3. Назвіть основні обов'язки суб'єктів господарювання у сфері поводження з відходами.
4. Які особливості правового регулювання поводження з радіоактивними відходами?
5. Назвіть основні склади правопорушень у сфері поводження з відходами.
6. Дайте класифікацію правопорушень у даній сфері.

Алфавітно-предметний покажчик

- Агроландшафт 275
Акліматизація 256, 257
Анадромні види риб 253 – 255
Атмосферне повітря 283 – 301
- Безпритульні тварини 242 – 244
Берегова смуга 177 – 179
Біологічне (біотичне) різноманіття 265, 267
Біосферні заповідники 268, 269
Бонітування ґрунтів 165
Ботанічні сади 269
Буферна зона біосферних заповідників 265
- Види користування надрами 206 – 211
Види спеціального використання природних рослинних ресурсів 219
Видобування корисних копалин 208, 259
Викид 286
Виключна (морська) економічна зона України 253, 254
Використання води 180
Використання корисних властивостей життєдіяльності тварин 245
Використання лісових ресурсів 228 – 232
Використання природних рослинних ресурсів 218
Висновок державної екологічної експертизи 53
Відновлення лісів 235
Відомчий екологічний контроль 52
Відтворення лісів 235
Відходи 302 – 318
Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва 164 – 166
Відшкодування збитків власникам земель і землекористувачам 172, 173
Води 175 – 195
Води підземні 178, 181
Води поверхневі 181
Водний об'єкт 180 – 192
Водний фонд 175 – 180
Водні об'єкти загальнодержавного значення 181
Водні об'єкти місцевого значення 181
Водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних 177, 181
Водні ресурси 175 – 195
Водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення 181 – 192
- Водойма 177, 180
Водокористування 180 – 192
Водоохоронна зона 177, 279
Водосховище 177, 180
Вторинне водокористування 185
- Геологічна інформація 196 – 213
Геологічне вивчення надр 206
Гідротехнічна меліорація земель 165
Гірниче законодавство 197
Гірниче підприємство 196 – 213
Гірничий об'єкт 196 – 213
Гірничі відносини 196 – 213
Господарська зона національних природних парків 268, 271
Господарська зона зоологічних парків 268, 271
Гранично допустима концентрація забруднюючих речовин 285–297
Громадська екологічна експертиза 45
Громадський екологічний контроль 45, 52
Грошова оцінка земельних ділянок 164 – 166
Гумус 159 – 169
- Ґрунт 165
- Деградація ґрунтів 165
Деградація земель 165
Деградовані землі 165
Декларація безпеки об'єкта підвищеної небезпеки 126 – 129
Дендрологічні парки 269
Державна екологічна експертиза 53
Державна реєстрація земельних ділянок 159 – 166
Державна екологічна служба 40
Державна служба заповідної справи 40
Державний водний кадастр 48
Державний водний фонд 175
Державний геологічний контроль 196 – 213
Державний гірничий нагляд 196 – 213
Державний екологічний контроль 52
Державний комітет лісового господарства України 42, 248, 249, 251
Державний комітет рибного господарства України 42, 195, 254
Державний комітет України по водному господарству 41
Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду 196 – 213

- Державний мисливський фонд 249, 250, 261
- Державний фонд надр 196
- Державний фонд охорони навколишнього природного середовища 143 – 157
- Державний фонд родовищ корисних копалин 197
- Державний облік 145
- Державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища 34 – 56
- Дикі тварини 243, 245, 246, 256
- Дикорослі рослини 216
- Джерело викиду 286
- Домашні тварини 243
- Екологічна безпека** 121 – 142
- Екологічна експертиза в Україні 53
- Екологічне планування 50
- Екологічне право 3, 11, 14
- Екологічне правопорушення 169 – 174, 192 – 195, 211–213, 223–226, 260–263
- Екологічне прогнозування 50
- Екологічне програмування 50
- Екологічне страхування 54, 155
- Екологічний аудит 54, 155
- Екологічний контроль 52
- Екологічний моніторинг 51
- Екологічний спір 34 – 56
- Екологічні відносини 3, 4
- Екологічні нормативи 121, 290
- Екологічні обов'язки 67 – 69
- Екологічні права 57 – 66
- Екомережа 264 – 281
- Економічна оцінка земель 164, 165
- Економічний механізм забезпечення охорони довкілля 143 – 146
- Експозиційна зона ботанічних садів 271
- Експозиційна зона зоологічних парків 271
- Єгерська служба** 248 – 252
- Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру 140 – 142
- Жорстоке поводження з тваринами** 260 – 263
- Збір води 181
- Забруднення атмосферного повітря 284 – 297
- Забруднення вод 177, 179
- Забруднення ґрунтів 159
- Забруднення земель 159
- Забруднююча речовина 286
- Загальне використання природних рослинних ресурсів 218
- Загальне використання об'єктів тваринного світу 245
- Загальне водокористування 180 – 183
- Загальне право використання лісових ресурсів 228
- Загальне природокористування 105
- Заготівля другорядних лісових матеріалів 230
- Заказники 267 – 271
- Запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій 137 – 142
- Заповідна зона біосферних заповідників 268, 271
- Заповідна зона ботанічних садів 268, 271
- Заповідна зона національних природних парків 268, 271
- Заповідне урочище 267 – 271
- Засмічення вод 177 – 179
- Захист лісів 235 – 238
- Збір за забруднення навколишнього природного середовища 152 – 155
- Збір за спеціальне використання природних ресурсів 147 – 152
- Зелена книга України 222, 275
- Земельна ділянка 159 – 166
- Земельна лісова ділянка 227 – 230
- Земельні ресурси 159 – 166
- Землеустрій 159 – 166
- Земля 159 – 166, 258
- Зміст відносин природокористування 94 – 104
- Зона антропогенних ландшафтів біосферних заповідників 271
- Зона регульованої рекреації національних природних парків 271
- Зона санітарної охорони 177
- Зона стаціонарної рекреації національних природних парків 271
- Зоологічні парки 269
- Ідентифікація об'єктів підвищеної небезпеки** 124
- Інтродукція 215 – 227
- Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) 55, 56
- Кар'єр** 196 – 213
- Кадастри природних ресурсів 37, 46 – 51
- Категорії земель 161 – 163
- Категорії лісів 228
- Консервація земель 159 – 166

Континентальний шельф 78, 253
Корисні копалини 196 – 206, 208
Корисні копалини загальнодержавного значення 206, 208
Корисні копалини місцевого значення 206, 208
Користування водними об'єктами на умовах оренди 180 – 192
Користувачі мисливських угідь 249
Культуртехнічна меліорація земель 165
Курорт 271
Курортна і лікувально-оздоровча зони 271 – 273

Ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій 141

Лікувально-оздоровча зона 271
Ліміти в галузі використання вод 180 – 192
Ліміти використання лісових ресурсів 228 – 233
Ліміти використання об'єктів тваринного світу 246, 251, 254, 257
Ліс 227, 258
Лісова ділянка 227 – 241
Лісовий квиток 227 – 241
Лісовий фонд України 227, 228
Лісові відносини 227 – 241
Лісові ресурси 227
Лісовпорядкування 47
Лісорозведення 227 – 241
Лісорубний квиток (ордер) 227 – 241
Ліцензування в галузі охорони і використання довкілля 56
Любительське і спортивне рибальство 175, 254, 255

Малопродуктивні землі 159 – 174
Меліорація земель 159 – 174, 259
Методи правового регулювання екологічного права 10
Мисливство 245, 248 – 252, 255
Мисливське господарство 242, 248, 249, 252
Мисливські тварини 248 – 250
Мисливські трофеї 248 – 250
Мисливські угіддя 248
Міністерство охорони навколишнього природного середовища 37, 39, 40, 248
Моніторинг в галузі охорони атмосферного повітря 40
Моніторинг вод 40
Моніторинг ґрунтів 40, 41
Моніторинг земель 40, 41
Моніторинг потенційно небезпечних об'єктів 40, 121 – 142

Навколишнє природне середовище 8
Надзвичайна екологічна ситуація 134 – 142
Надра 196 – 213
Наукова зона ботанічних садів 267 – 273
Наукова зона зоологічних парків 267 – 273
Національні природні парки 267 – 273
Небезпечні відходи 302 – 308
Норма відстрілу 252
Нормативи в галузі охорони атмосферного повітря 290
Нормативи в галузі охорони і використання вод 180 – 195
Нормативи екологічної безпеки 121 – 126
Нормування в галузі охорони довкілля 121, 180 – 195, 290

Об'єкти екологічного права 5 – 9
Об'єкт екомережі 264 – 267
Об'єкти земельного права 159
Об'єкти рослинного світу 215 – 218
Об'єкти тваринного світу 242 – 244
Облік шкідливих впливів на атмосферне повітря 46 – 51
Озеро 177, 180, 253
Округ санітарної охорони курорту 273 – 275
Оренда землі 114 – 117, 159 – 174
Оренда природних ресурсів 114 – 117
Особлива охорона 6, 275 – 279
Охорона атмосферного повітря 284 – 297
Охорона ґрунтів 164 – 166
Охорона земель 164 – 166
Охорона лісів 235 – 241
Охорона рослинного світу 221 – 226
Охорона тваринного світу 244 – 248, 256 – 259
Охоронні зони 269

Пам'ятка природи 267 – 271
Паспортизація об'єктів підвищеної небезпеки 46 – 51
Парки - пам'ятки садово-паркового мистецтва 269
Первинне водокористування 185
Підстави виникнення відносин природокористування 107 – 109
Підстави виникнення та припинення права власності на природні ресурси 74 – 93
Підстави припинення відносин природокористування 109 – 112
Поводження з відходами 302 – 318
Полювання 248 – 252, 260
Популяція 242 – 263
Права та обов'язки власників природних ресурсів 74 – 93

- Правова охорона вод 177 – 179
 Правова охорона надр 196 – 213
 Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації 137 – 142
 Право використання лісових ресурсів 228 – 235
 Право використання об'єктів тваринного світу 244 – 248
 Право власності на ліси 74 – 93
 Право власності на природні ресурси 74 – 93
 Право водокористування 184 – 187, 190
 Право доступу до екологічної інформації 55, 56
 Право загального використання природних ресурсів 104 – 107
 Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля 63
 Право природокористування 94 – 120
 Право спеціального використання природних ресурсів 104 – 107
 Прибережні захисні смуги 177
 Прибережні морські природні ландшафти 267 – 271
 Прикордонна смуга 176–192
 Принципи екологічного права 14
 Принципи права природокористування 14 – 18
 Принципи управління в галузі охорони довкілля 34 – 37
 Природний ландшафт 7
 Природний об'єкт 5 – 10, 176
 Природний регіон 7
 Природний ресурс 4, 6, 166, 243, 258
 Природні заповідники 267 – 271
 Природні ресурси загальнодержавного значення 180 – 192, 197 – 211, 217, 218, 243
 Природні ресурси місцевого значення 180 – 192, 197 – 211, 217, 218
 Природні рослинні ресурси 215 – 221
 Природні рослинні угруповання 215 – 221
 Природно-заповідний фонд 251, 254
 Продукція полювання 248 – 252
 Промислове рибальство 254
 Просторово-територіальний устрій природних об'єктів 5 – 10
- Радіаційна аварія 134 – 142
 Радіаційна безпека 121 – 134
 Радіаційний захист 121 – 134
 Радіоактивні відходи 308 – 314
 Радіоактивні матеріали 308 – 314
 Радіоактивно забруднені землі 134 – 142
- Регіональні кадастри природних ресурсів 46 – 51
 Регіональні ландшафтні парки 267 – 271
 Режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду 267 – 270
 Рекреаційна зона зоологічних парків 271
 Рекреаційні зони 271, 272
 Рекультивація порушених земель 159 – 174
 Рибальство 245, 253 – 255
 Рибництво 253
 Рибогосподарський водний об'єкт 253, 254
 Рибогосподарські водойми 184
 Рибогосподарські водойми загального користування 184
 Родовище корисних копалин 197, 208, 209
 Розрахункова лісосіка 227 – 238
 Рослинний світ 215 – 223, 258
 Рудник 196 – 213
- Самовільне зайняття земельних ділянок 159 – 174
 Санітарно-захисні зони 312, 313
 Свердловина 196 – 213
 Середовище існування рослин і тварин 215 – 218, 242 – 244
 Система екологічного права 18 – 20
 Смуги відведення 177
 Спеціальне використання лісових ресурсів 228 – 235
 Спеціальне використання об'єктів тваринного світу 246, 253, 255
 Спеціальне водокористування 180 – 192
 Спеціальне природокористування 104 – 120
 Спортивне рибальство 175, 254, 255
 Ставок 180
 Стандартизація в галузі охорони і використання довкілля 55
 Суб'єкти земельних відносин 159 – 174
- Такса розрахунку розміру відшкодування 261
 Тварини 257, 258, 259
 Тваринний світ 242, 258, 263
 Техногенні родовища корисних копалин 196, 197
 Техногенно забруднені землі 159 – 174
 Технологічний норматив допустимого викиду забруднюючої речовини 285 – 297
- Упорядкування мисливських угідь 248
 Управління в галузі охорони довкілля 34 – 56
 Утримання мисливських тварин у напіввільних умовах 243, 248 – 252

Утримання мисливських тварин у неволі
243, 248 – 252

Форми взаємодії суспільства і природи
3 – 5

Форми охорони природи 94 – 120

Форми участі громадськості в управлінні
охороною довкілля 44 – 46

Фонди охорони навколишнього
природного середовища 143 – 157

Функції управління в галузі охорони
довкілля 46 – 56

Хімічна меліорація земель 159 – 174

Ценоз (біоценоз) 264 – 280

Червона книга України 256 – 259, 276

Шахта 196 – 213

Шкідливі організми 215 – 226

Шкідники 215 – 226

Шкода 90 – 93, 117 – 120

Юридична відповідальність за екологічні
правопорушення 169 – 174, 192 – 195,
211 – 213, 223 – 226, 238 – 241, 297 – 301

Юридична відповідальність за земельні
правопорушення 169 – 174

Юридична відповідальність за порушення
вимог охорони атмосферного повітря
297 – 301

Юридична відповідальність за порушення
водного законодавства 192 – 195

Юридична відповідальність за порушення
законодавства про надра 211 – 213

Юридична відповідальність за порушення
законодавства про рослинний світ і
лісового законодавства 223 – 226, 238
– 241

Юридична відповідальність за порушення
законодавства про тваринний світ 260
– 263

Ядерна безпека 121 – 132, 311 – 318

Ядерна установка 311 – 318

Ядерна шкода 311 – 318

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I. Предмет, метод, поняття, принципи та система екологічного права	3
§ 1. Предмет екологічного права та види еколого-правових відносин.....	3
§ 2. Об'єкти та суб'єкти екологічного права.....	5
§ 3. Метод правового регулювання екологічних відносин.....	10
§ 4. Поняття екологічного права.....	11
§ 5. Принципи екологічного права та екологічної політики України.....	14
§ 6. Система екологічного права.....	18
Контрольні питання.....	20
Розділ II. Джерела екологічного права	22
§ 1. Загальна характеристика джерел екологічного права.....	22
§ 2. Закони як джерела екологічного права.....	25
§ 3. Підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права.....	28
§ 4. Міжнародно-правові акти як джерела екологічного права.....	32
Контрольні питання.....	33
Розділ III. Правові основи управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища (екологічне управління)	34
§ 1. Поняття управління природокористуванням і охороною довкілля.....	34
§ 2. Система і компетенція органів управління природокористуванням і охороною довкілля.....	37
§ 3. Правові питання участі громадськості в управлінні природокористуванням та охороною довкілля.....	44
§ 4. Організаційні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля.....	46
§ 5. Попереджувально-охоронні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля.....	51
§ 6. Стабілізаційні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля.....	54
Контрольні питання.....	56
Розділ IV. Екологічні права та обов'язки громадян	57
§ 1. Загальна характеристика системи екологічних прав громадян.....	57
§ 2. Конституційні екологічні права громадян.....	62
§ 3. Поняття та види екологічних обов'язків громадян.....	67
§ 4. Гарантії, охорона, форми та способи захисту екологічних прав громадян.....	70
Контрольні питання.....	73
Розділ V. Право власності на природні ресурси та комплекси	74
§ 1. Особливості права власності на природні ресурси та комплекси.....	74
§ 2. Державна власність на природні ресурси та комплекси.....	79
§ 3. Комунальна власність на природні ресурси та комплекси.....	82

§ 4. Приватна власність на природні ресурси	85
§ 5. Охорона та гарантії права власності на природні ресурси та комплекси. Відповідальність за порушення прав власників та права власності на природні ресурси	90
Контрольні питання	93

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)	94
§ 1. Поняття права природокористування	94
§ 2. Об'єкти права природокористування	98
§ 3. Суб'єкти права природокористування	101
§ 4. Правова класифікація видів природокористування	104
§ 5. Підстави і порядок виникнення права природокористування	107
§ 6. Підстави та порядок припинення, зупинення, зміни права природокористування	109
§ 7. Права і обов'язки природокористувачів	112
§ 8. Використання природних ресурсів на умовах оренди	114
§ 9. Захист прав природокористувачів	117
Контрольні питання	120

Розділ VII. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки населення та територій	121
§ 1. Поняття, суб'єкти та об'єкти екологічної безпеки	121
§ 2. Види екологічної безпеки	124
§ 3. Правові заходи щодо забезпечення вимог екологічної безпеки	126
§ 4. Правове забезпечення ризику в галузі екологічних правовідносин	130
§ 5. Юридична відповідальність за правопорушення в галузі забезпечення екологічної безпеки	132
§ 6. Поняття надзвичайних екологічних ситуацій, їх ознаки та класифікація	134
§ 7. Поняття, правовий режим зон НЕС	137
§ 8. Правові заходи щодо забезпечення захисту населення та територій, запобігання та ліквідації наслідків НЕС	140
Контрольні питання	142

Розділ VIII. Економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища	143
§ 1. Поняття та складові економіко-правового механізму	143
§ 2. Правове регулювання фінансування екологічних програм і заходів	146
§ 3. Збір за спеціальне використання природних ресурсів	147
§ 4. Збори за забруднення навколишнього природного середовища і погіршення якості природних ресурсів	152
§ 5. Екологічний аудит та страхування	155
Контрольні питання	157

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ IX. Правове регулювання охорони та використання земель	159
§ 1. Землі як об'єкт правової охорони та використання	159
§ 2. Правове регулювання у сфері охорони земель	164

§ 3. Правове забезпечення раціонального використання земель як об'єкта природи	166
§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання земель	169
Контрольні питання	174
Розділ X. Правова охорона, використання й відтворення вод	175
§ 1. Води як об'єкт правової охорони, використання й відтворення	175
§ 2. Правове регулювання у сфері охорони вод	177
§ 3. Правове регулювання використання вод	180
§ 4. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства	192
Контрольні питання	195
Розділ XI. Правове регулювання охорони та використання надр	196
§ 1. Державний фонд надр як об'єкт правової охорони та використання	196
§ 2. Правове регулювання використання надр	197
§ 3. Правове регулювання основних видів використання надр	206
§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання надр	211
Контрольні питання	213
Розділ XII. Правове забезпечення використання та охорони рослинного світу	215
I. Правове регулювання використання та охорони рослинного світу	215
§ 1. Рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання	215
§ 2. Правове забезпечення використання рослинного світу	218
§ 3. Правова охорона рослинного світу	221
§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ	223
Контрольні питання	226
II. Право лісокористування та його охорона	227
§ 5. Загальна характеристика права лісокористування	227
§ 6. Право користування лісами та його види	228
§ 7. Підстави виникнення та припинення користування лісами	233
§ 8. Правові заходи щодо відтворення, охорони та захисту лісів	235
§ 9. Юридична відповідальність за порушення лісового законодавства	238
Контрольні питання	241
Розділ XIII. Правове регулювання охорони, відтворення і використання тваринного світу	242
§ 1. Тваринний світ як об'єкт правової охорони, відтворення і використання	242
§ 2. Суб'єкти, види і підстави права використання та охорони тваринного світу	244
§ 3. Правове регулювання полювання і мисливського господарства	248

§ 4. Правове регулювання рибальства і рибного господарства.....	253
§ 5. Правове регулювання інших видів спеціального використання тваринного світу	255
§ 6. Правова охорона тваринного світу. Червона книга України.....	256
§ 7. Відповідальність за порушення законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу	260
Контрольні питання	263
Розділ XIV. Правове забезпечення формування та функціонування екологічної мережі України.....	
§ 1. Загальна характеристика екологічної мережі України.....	264
§ 2. Особливості використання і охорони об'єктів природно-заповідного фонду.....	267
§ 3. Поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон	271
§ 4. Особливості використання курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон	273
§ 5. Земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України	275
§ 6. Території, які є місцями перебування або зростання видів тваринного чи рослинного світу, занесених до Червоної книги України	276
§ 7. Водоохоронні зони.....	279
§ 8. Землі лісгосподарського призначення	280
Контрольні питання	282
Розділ XV. Правове регулювання охорони атмосферного повітря	
§ 1. Атмосферне повітря як об'єкт правової охорони.....	283
§ 2. Поняття правової охорони атмосферного повітря	284
§ 3. Система правових заходів щодо охорони атмосферного повітря...	285
§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря.....	297
Контрольні питання	301
Розділ XVI. Правове регулювання поводження з відходами	
§ 1. Відходи як об'єкт правового регулювання.....	302
§ 2. Правова класифікація видів відходів	305
§ 3. Правовий режим поводження з відходами	308
§ 4. Особливості правового регулювання поводження з радіоактивними відходами	311
§ 5. Відповідальність за порушення законодавства у сфері поводження з відходами	314
Контрольні питання	318
Алфавітно-предметний покажчик	319

Навчальне видання

Екологічне право України

Підручник

**За редакцією професорів
А. П. Гетьмана і М. В. Шульги**

**Редактор А. В. Єфименко
Коректор Т. Ф. Зуб
Комп'ютерна верстка
В. М. Зеленька**

Підписано до друку з оригінал-макета 16.02.2009.
Формат 60×90 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 16,5. Ум. друк. арк. 19. Вид. № 376.
Тираж 4000 прим.

**Видавництво «Право» Академії правових наук України
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80**

**Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.**

**Виготовлено у ТОВ «Навчальний друк»
Україна, 62300, Харківська обл., м. Дергачі, вул. Петровського, 163а.
Тел./факс: 8 (05763) 321-99. E-mail: n_druk@ukr.net
Свідоцтво: серія ХК № 58 від 10.06.2002 р.**